THÈSE DE
POITIERS.
18 88
N°.

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

DROIT ROMAIN

# DE LA DICTATURE

DROIT FRANÇAIS

DE LA

# DUALITÉ DES CHAMBRES

« L'esprit de modération doit être celui du législateur. »

MONTESQUIEU.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 23 mars 1888

PAR

**FÉLIX PICHON-VENDEUIL**

Avocat

POITIERS

IMPRIMERIE BLAIS, ROY ET Cie

7, RUE VICTOR-HUGO, 7

1888

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547316_0016

FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

DROIT ROMAIN

# DE LA DICTATURE

DROIT FRANÇAIS

DE LA

# DUALITÉ DES CHAMBRES

« L'esprit de modération doit être celui du législateur. »

MONTESQUIEU.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 23 mars 1888

PAR

FÉLIX PICHON-VENDEUIL

Avocat

POITIERS

IMPRIMERIE BLAIS, ROY ET Cie

7, RUE VICTOR-HUGO, 7

1888

## FACULTÉ DE DROIT DE POITIERS

---

MM. THÉZARD (I. ✠), *Doyen, professeur de Code civil.*
DUCROCQ (✠ I. ✠), *Doyen honoraire, professeur honoraire, correspondant de l'Institut.*
ARNAULT DE LA MÉNARDIÈRE (I. ✠), *professeur de Code civil.*
LE COURTOIS (I. ✠), *professeur de Code civil.*
NORMAND (A. ✠), *professeur de Droit criminel.*
PARENTEAU DUBEUGNON (A. ✠), *professeur de procédure civile.*
ARTHUYS (A. ✠), *professeur de Droit commercial.*
BONNET (A. ✠), *professeur de Droit romain.*
PETIT (A. ✠), *professeur de Droit romain.*
BARRILLEAU (A. ✠), *professeur de Droit administratif.*
BRISSONNET, *agrégé, chargé du cours d'histoire du Droit.*
SURVILLE, *agrégé, chargé du cours de Droit international privé.*
DIDIER, *agrégé, chargé du cours d'économie politique.*

M. COULON (I. ✠), *secrétaire agent comptable.*

---

## COMMISSION :

PRÉSIDENT, M. THÉZARD, doyen.

SUFFRAGANTS : MM. LE COURTOIS, professeur.
PETIT, professeur,
DIDIER, agrégé.

MEIS

DROIT ROMAIN

# DE LA DICTATURE

## INTRODUCTION

Dans leur organisation primitive, les pouvoirs publics de l'État romain se composaient d'un roi et d'un Sénat. Le roi, investi à vie du pouvoir exécutif, cumule les fonctions de prêtre, de général et de juge. Le Sénat, composé des chefs des anciennes familles patriciennes, est à la fois pouvoir législatif et Conseil royal.

Dans la suite, les attributions législatives du Sénat furent partagées avec une assemblée populaire. Cette organisation se maintint jusqu'au moment où les rois voulurent substituer à leur pouvoir, viager et irresponsable, un pouvoir héréditaire et absolu.

La concentration de l'*imperium* entre les mains d'un chef unique, la création du Sénat et des Curies, organes de la communauté, avaient eu un double

résultat : c'était d'abord, à l'extérieur, d'assurer l'unité de commandement dans les expéditions militaires ; à l'intérieur, d'allier entre eux les groupes autonomes qui constituaient la cité primitive et de fondre ces divers peuples fédérés en un peuple unique, en une véritable cité.

La tentative des rois pour établir la monarchie absolue fut cause de leur chute. Le peuple leur arracha violemment le pouvoir, et l'exécutif fut alors confié à deux consuls annuels et responsables. Cette seule modification forme la transition entre la royauté et la République.

L'histoire politique de la nouvelle Constitution se caractérise par une tendance continuelle du peuple à affaiblir le pouvoir exécutif, soit en le scindant davantage entre plusieurs magistrats, *censeurs, préteurs, édiles,* soit en établissant contre lui des garanties nombreuses, telles que le *tribunat* et la *lex de provocatione.*

Le Sénat voit grandir son influence à mesure que les magistrats deviennent plus nombreux. Il a une part très importante dans la direction des affaires publiques, mais le pouvoir souverain appartient au peuple, *populo romano Quiritium.*

Aux mains de dépositaires multiples, l'autorité se paralyse elle-même dans ses écarts par « *intercession de collègue à collègue* ».

Il fallut cependant souvent réunir en un même faisceau les pouvoirs épars, et reconstituer l'unité de l'*imperium* du régime antérieur. En effet, si la dualité

du pouvoir suprême était favorable au maintien de la liberté, elle l'était beaucoup moins à la conduite d'une expédition militaire ou à la répression d'une sédition qui exigent, l'une et l'autre, à un si haut degré, l'unité de direction.

Or, dans les premiers siècles de la République, Rome fut continuellement en lutte avec les peuples voisins : parfois les vicissitudes de la guerre conduisaient l'armée ennemie aux portes mêmes de Rome; parfois aussi la guerre intestine lui faisait courir de plus grands dangers encore que la guerre étrangère. Dans de telles circonstances, pour sauver la patrie, il était nécessaire de recourir à des mesures extrêmes. Le salut public réclamait la suspension de la Constitution, aussi le pouvoir exécuti que le peuple romain venait de scinder pour sa sûreté politique dut souvent être reconstitué sur de fortes bases pour garantir sa sûreté matérielle.

La dictature paraissait alors le remède suprême et nos recherches ont eu pour objet l'étude de cette magistrature. Elle nous a paru, en effet, d'autant plus importante que, si l'on trouve chez les divers peuples de l'antiquité, Hébreux, Carthaginois, Gaulois, dans les circonstances particulièrement graves de leur histoire, des magistratures extraordinaires avec des attributions très étendues, nulle part, ailleurs qu'à Rome, ces magistratures ne paraissent avoir pris le caractère d'une institution vraiment politique.

# CHAPITRE PREMIER

## ORIGINE INCERTAINE DE LA DICTATURE. NOMINATION DU DICTATEUR.

SOMMAIRE :

1. — Date de l'institution de la dictature.
2. — Sa cause.
3. — Son origine.
4. — Titres du dictateur.
5. — Conditions d'éligibilité.
6. — Rôle du Sénat.
7. — Nomination du dictateur par le Consul.
8. — Cérémonial.
9. — Rôle du Sénat et du Consul dans la désignation du dictateur.
10. — *Lex curiata.*

1. — La dictature fut créée vers la dixième année de la République (1), en vertu d'une loi votée par le peuple (2). Celui-ci, en ratifiant la décision du Sénat, ne comprit peut-être pas, comme l'affirme Denys, combien les patriciens pouvaient en abuser contre lui. Il fut pris d'une grande terreur, quand il vit les haches portées devant le premier dictateur, Titus Lartius, mais il se soumit promptement à son autorité.

2. — On ne saurait déterminer d'une manière pré-

---

(1) Les auteurs sont en désaccord sur l'année de l'institution (501, 500, 498). — *Voy.* Ludwig Lange, *Rœmische Alterthümer*, t. I, p. 583.

(2) Tite-Live, liv. II, § 18 : « Ita lex ferebat de dictatore creando lata. »

cise la cause de l'institution de la dictature, car les auteurs sont très divisés à ce sujet. D'après Tite-Live, ce motif serait la guerre latine et la coalition des nations voisines contre l'existence de Rome, peut-être même la crainte d'une conspiration des Tarquins pour le rétablissement de la royauté. Denys d'Halicarnasse (1) l'attribue aux agitations de la plèbe écrasée sous le poids des dettes. Mommsen (2), au contraire, pense que, dès l'origine, la dictature faisait partie de la Constitution romaine. Quoi qu'il en soit, il est certain qu'à l'époque à laquelle elle fut créée, la concorde publique était tellement troublée qu'elle fut jugée le seul secours à opposer au péril.

3.— On a prétendu que les Romains empruntèrent aux Latins l'institution de la dictature, car ceux-ci donnaient le titre de dictateur à leurs magistrats (3). Mais le dictateur que l'on trouve à Tusculum, à Lanuvium, à Albe la Longue (4), était un magistrat ordinaire et annal, avec ou sans collègue. Il est donc bien différent du dictateur romain qui, comme nous le verrons, est un magistrat extraordinaire, élu pour six mois et toujours sans collègue. On emprunta donc seulement le nom de l'ancienne magis-

(1) Denys, liv. V, § 70.

(2) J. Marquardt et Th. Mommsen, *Handbuch der rœmischen Alterthümer*, t. II, 133-134.

(3) Orelli-Henzen, *Inscriptionum latinarum amplissima collectio*, n° 112.

(4) Sur la dictature latine, *Voy.* Lorentz, *De dictatoribus latinis et municipalibus.* — Henzen, *Bulletino dell' Instituto*, 1851, p. 186 ; 1858, p. 169.

trature latine, afin sans doute de mieux dissimuler encore le pouvoir royal.

L'*œsymnétie* (1) de certaines républiques grecques ne put servir de modèle à la dictature romaine, car, à l'époque des premiers dictateurs, les institutions helléniques étaient inconnues. L'œsymnète, tyran électif, diffère, au reste, du dictateur, en ce qu'il possède le pouvoir législatif et qu'il est élu pour une durée qui n'est pas fixée à l'avance.

L'origine de la dictature des Romains doit être recherchée avec plus de raison, chez les Sabins et les Lucaniens, leurs congénères. Strabon écrit, en effet, au sujet de ces derniers : « En temps ordinaire, ils avaient une Constitution républicaine ; en temps de guerre , les magistrats en fonction élisaient un roi (2). » Cette définition convient très bien au dictateur romain : rien ne semble y manquer, ni le pouvoir royal que les auteurs attribuent à ce magistrat (3), ni le mode de nomination cooptative, ni enfin le caractère strictement militaire de l'institution primitive. Cette origine est d'autant plus vraisemblable que, suivant la tradition la plus accréditée, la dictature fut instituée à Rome pendant une guerre avec les Sabins (4).

(1) *Voy.* Aristote, *Politique*, IV, 8. — Fr. Hermann, *Griechisce Staatsalterthümer*, 5e édit., p. 251.

(2) Strabon, VI, 1, 3, p. 254.

(3) Zonaras, *Annales*, VII, 13. — Tite-Live, VIII, 32. — Cicéron, *De republica*, II, 22.

(4) Tite-Live, II, 18.

4. — Le titre de dictateur dérive, selon les uns, de *dicere* (1); « *dictator ab eo appellatur, quia dicitur* »; suivant d'autres, de *dictare* qui, dans la première latinité, aurait pu avoir le sens d'ordonner et eut ainsi servi à former *dictator*, celui qui donne des ordres (2).

Il convient de remarquer que le nom même de roi était odieux et que, si on consentit à donner au nouveau magistrat des pouvoirs analogues à ceux d'un roi, on ne voulut pas du moins qu'il en portât le titre. Souvent on l'appelle *prætor maximus* (3), et dans le livre des augures on le nomme *magister populi* (4). C'est là son titre officiel, celui qui semble lui mieux convenir, car, selon la remarque du jurisconsulte Paul (5), *magister* désigne celui qui veille au bon ordre des choses. Ce nom inspirait aux citoyens le respect et la crainte, et semblait exiger une prompte obéissance aux mesures que réclamaient les circonstances (6).

5. — A l'origine les patriciens seuls pouvaient arriver à la dictature. Elle fut rendue accessible aux plébéiens quelque temps après que le consulat le fût devenu par l'adoption des lois liciniennes (355 av.

(1) Varron, VI, 61. — Cicéron, *De republica*, I, 40, 63.
(2) Plutarque, *Marcellus*, 24.
(3) Tite-Live, VII, 8.
(4) Festus, 148. — Cicéron, *Lois*, III, 3. — Sénèque, *Lettres*, 108.
(5) Digeste, L. XVI, 57.
(6) *Voy.* le mémoire de M. H. Martin sur l'étymologie du mot *dictator*. (Comptes rendus de l'Académie des Inscriptions, année 1876.)

J.-C.) (1). Le premier dictateur plébéien fut C. Marcius Rutilus, qui aussi, le premier de son ordre, parvint à la censure.

Le dictateur devait être choisi parmi les citoyens jouissant du *jus honorum* (2). C'était la seule condition d'admissibilité à cette magistrature extraordinaire. L'histoire des Fastes a montré, en effet, que nombre de dictateurs n'étaient point consulaires, bien que Tite-Live assure que la loi organique de la Dictature prescrivait de ne nommer que des *viri consulares* (3).

L'élévation d'un simple particulier à la magistrature suprême était, au reste, un fait exceptionnel. On s'adressait de préférence à ceux qui avaient géré avec succès les affaires de l'État. Le choix ne pouvait, en aucun cas, porter sur un homme de basse condition, et on annula pour cette cause l'élection que fit le consul Appius Pulcher (4), qui, en nommant Claudius Glaucia, *sortis ultimæ homo*, ma-

(1) Tite-Live, VII, 17.

(2) Mommsen, I, p. 256.

(3) D'après Lange, I, 752, l'expression *viri consulares* désignerait seulement les citoyens appartenant à des familles qui ont obtenu le consulat. Aucun texte cependant ne vient à l'appui de cette hypothèse; dans tous les cas, la *lex de dictatore creando* n'a pas pu contenir l'expression *viri consulares*, car le titre officiel des consuls était, à l'origine, de *prætores*, plus tard *prætores maximi*. Madvig (*L'État romain*, p. 487) traduit la phrase de Tite-Live *consulares legere* par « les sénateurs consulaires *choisirent* le dictateur ». Cette interprétation avait été déjà proposée par Drakenborch, mais elle a été solidement réfutée par Willems (*Le Sénat romain*, II, p. 776).

(4) Tite-Live, *Epitome*, IX.

nitestait ainsi son mécontentement de se donner un suppléant dans le commandement de l'armée. Rarement aussi on désignait un des consuls en charge et l'on cherchait, au contraire, à lui substituer un autre citoyen dans la direction du pouvoir exécutif.

Remarquons que le même citoyen pouvait être revêtu plusieurs fois de la dictature : Cincinnatus le fut deux fois, Mamercinus trois fois et Furius Camillus jusqu'à cinq fois. Il n'est point d'exemple cependant qu'un plébéien ait rempli deux fois cette charge (1).

6. — A la différence des autres magistrats de la République, le dictateur n'était point élu par le peuple. Celui-ci avait donné son consentement à l'existence de la dictature par la *lex de dictatore creando* et n'intervenait plus que pour conférer l'*imperium* par le vote de la *lex curiata de imperio*.

Il appartenait au Sénat (2), conseil public du peuple romain, de juger de l'opportunité de la nomination du dictateur. Il tenait probablement cette attribution de la loi même qui avait institué la dictature et il l'exerça toujours avec la plus grande latitude. Ainsi, il concentrait l'administration entre les mains d'un seul, soit pour diriger une guerre difficile, *rei gerundæ causa*, soit pour apaiser une sédition intestine, *seditionis sedendæ causa*, soit encore pour l'accomplissement d'une mission excep-

(1) Le premier et le second dictateur furent choisis parmi les consuls en charge. Tite-Live, II, 18. — Denys, IV, 7.

(2) Cicéron, *De legibus*, III, 12, 21 ; VIII, 17, 29, etc...

tionnelle, comme la présidence des comices, *comitiarum habendarum causa.*

Il recourait aussi souvent à la dictature pour obvier aux conséquences fâcheuses qui pouvaient résulter du principe de la collégialité (1), dominant l'ensemble de la Constitution républicaine. On sait que l'exercice du droit d'intercession troublait souvent l'harmonie entre les magistrats supérieurs et faisait naître de nombreux conflits entre le Sénat et le tribunat. Les tribuns, en effet, n'hésitaient pas à intercéder contre un sénatus-consulte, voté à l'unanimité et accepté par les autres magistrats ayant le droit d'intercession, et cela, lors même que cette décision présentait un intérêt vital pour le salut de la République. Il se pouvait ainsi que la marche régulière du gouvernement se trouvât entravée par l'intercession d'un tribun, n'agissant que par caprice ou par violence, le Sénat n'avait alors d'autres moyens de prévenir l'anarchie que de suspendre le droit d'intercession, en ordonnant par un sénatus-consulte la nomination d'un dictateur.

Mais l'intérêt de l'État ne motiva pas toujours sa détermination et on le vit, dans l'intérêt seul du parti patricien, recourir à la dictature pour entraver des mesures favorables aux plébéiens. Ainsi il chercha, en nommant un dictateur, à empêcher le vote de la loi leur permettant d'arriver au Consulat (2).

(1) Tite-Live, V, 9.
(2) Tite-Live, VI, 38.

Il convient de remarquer que dans les diverses circonstances où le Sénat usa de sa prérogative, il ne rencontra jamais beaucoup d'opposition, bien que la nouvelle dignité vînt diminuer l'influence des autres magistrats et leur infliger une sorte d'humiliation.

7. — Quand le Sénat avait déclaré qu'un dictateur était nécessaire, la nomination, *dictio*, appartenait aux Consuls (1). La question de savoir quel était celui qui devait l'accomplir était diversement tranchée suivant les hypothèses.

Lorsque les deux Consuls sont à Rome, le choix leur est délégué, et ils décident ensuite, à l'amiable ou par tirage au sort, celui qui fera la nomination.

Si un seul Consul se trouve à Rome, c'est à lui que reviendra ce droit.

Si les deux Consuls sont absents, le Sénat mande celui qui peut être prévenu le plus vite et le plus facilement.

Dans tous les cas, ni un préteur, ni un interrex ne pouvaient suppléer le Consul (2). Mais les tribuns consulaires, qui tenaient la place des Consuls, avaient, le cas échéant, la prérogative de nommer le dictateur : les augures consultés à ce sujet avaient levé tous les scrupules (3). C'est ainsi que Mamercinus Æmilius fut nommé par le tribun Cornelius.

(1) Tite-Live, IV, 26, 30.

(2) Les nominations des dictateurs, Sylla et César, font exception. *Voy.* Cicéron, *Ad Atticum*, IX, 15.

(3) Tite-Live, IV, 31.

Une seule fois, après la bataille du lac Trasimène, la nomination fut faite directement par le peuple, réuni en comices centuriates. Il était alors impossible d'observer les formalités ordinaires, car l'un des Consuls était sans communication avec Rome et l'autre était mort à l'ennemi. Mais Q. Fabius, à qui fut confiée la puissance suprême, prit seulement le titre de *prodictator* (1).

8. — La nomination du dictateur était toujours entourée de cérémonies, destinées à frapper l'imagination et à inspirer le respect (2). Le Consul prenait les auspices la nuit, au milieu d'un silence complet (3), puis il prononcait le nom (*dicebat*) du citoyen pour lequel le ciel lui paraissait favorable. On voulait ainsi qu'il fût seul juge de la régularité de l'élection et qu'il ne pût être dérangé par un accident imprévu (4).

Si plus tard on contestait la validité des auspices, on en référait au collège des augures qui formulait un décret et le communiquait au Sénat (5). Lorsque les augures déclaraient qu'il y avait vice « *vitio creatum videri* », et que le Sénat se rangeait à cet

(1) Les Fastes Capul. le nomment « *dictator interregni causa* ».

(2) Denys, X, 11. — Cicéron, *De legibus*, III, 3. — Tite-Live, VIII, 23 : « consul, nocte, oriens silentio. »

(3) Festus, 348, explique le silence des augures.

(4) J.-J. Rousseau (dans le *Contrat social*, IV, 6) donne cette explication curieuse des cérémonies de l'élection du dictateur : « Cette nomination se faisait de nuit et en secret, comme si on avait eu honte de mettre un homme au-dessus des lois. »

(5) Mommsen, I, 112. Les augures abusèrent souvent de leur droit dans un but politique.

avis, le dictateur dont l'élection était ainsi reconnue viciée était invité par sénatus-consulte à abdiquer. Ainsi, en 327, l'élection de Claudius Marcellus fut annulée parce que des contestations s'étaient élevées sur la régularité de la prise des auspices (1).

Il ne suffisait pas cependant que les augures fussent régulièrement consultés, il fallait encore que toutes les formalités de la nomination s'accomplissent *in agro romano*.

L'*ager romanus* (2) ne comprenait, à l'origine, que Rome et un territoire peu étendu autour de la ville ; mais à mesure que Rome soumit l'Italie, le territoire italique fut assimilé à l'*ager romanus*. Le Consul ne pouvait donc proclamer le dictateur au dehors, ainsi que le montrent les complications de l'élection suivante.

En 209 (3), le Sénat rappela de Sicile le consul Lévinus pour présider les Comices. Mais ayant reçu dans l'intervalle de graves nouvelles du théâtre de la guerre, il décida que le Consul, au lieu d'attendre les élections, devait nommer un dictateur pour y présider et retourner aussitôt dans sa province. Une difficulté s'éleva alors, car le Consul déclara qu'il nommerait dictateur M. Massala, commandant la flotte, mais seulement à son retour en Sicile. Le Sénat déclara que l'on ne pouvait nommer un dictateur hors du territoire romain, et, sur le rapport

(1) Tite-Live, VIII, 23.
(2) Mommsen, I, 61. — Voyez : G. Humbert, *Ager romanus*.
(3) Tite-Live, XXVII, 5.

du tribun Lucretius, décida « que le Consul, avant de s'éloigner de Rome, demanderait au peuple quel citoyen il voulait élever à la dictature et qu'il nommerait celui que le peuple aurait désigné ; si le Consul refusait, le préteur ferait la proposition, et si lui-même se récusait, les tribuns en référeraient au peuple ». Le Consul ne consentit point à remettre au peuple une élection qui lui appartenait de droit, *quod suæ potestatis esset*. Il défendit au préteur de le faire, mais les tribuns s'adressèrent au peuple, et celui-ci ordonna de créer dictateur Fabius qui se trouvait à Capoue. Mais le Consul, blessé de cet empiétement sur ses droits, partit secrètement pour la Sicile, et le Sénat fut obligé, pour procéder à la nomination du dictateur, de rappeler le Consul M. Claudius qui commandait l'armée opposée à Annibal.

9. — Le Consul avait donc seul le droit de nommer le dictateur, et d'ordinaire le sénatus-consulte, qui l'invitait à en user, désignait le candidat dont la nomination serait agréable au Sénat (1). Mais le Consul était libre dans son élection qui pouvait porter, en droit strict, sur tous les citoyens jouissant du *jus honorum*. Souvent il imposa son choix au Sénat, sans que celui-ci osât protester, bien qu'il lui fût fort désagréable (2). Telle fut la nomination de Mamercinus Æmilius qui, avec la violence propre aux tribuns, ne lui ménageait pas ses attaques devant le peuple.

(1) Tite-Live, IV, 17, 21, 23 ; V, 46; VII, 12; IX, 39; XI, 57, etc.

(2) Tite-Live, VIII, 2; *Epit.* XIX

Cependant lorsque l'élu n'avait point les faveurs du Sénat, celui-ci n'hésitait pas quelque fois à rendre les pouvoirs dictatoriaux incomplets en refusant la sanction de la loi curiate qui conférait l'*imperium*. Il s'adressait alors au collège des augures, et c'est ainsi que nous avons vu annuler l'élection de Marcellus, dont le seul vice était d'être plébéien (1).

Si dans certains cas, comme le montrent les exemples qui précèdent, le Sénat parvenait à faire prévaloir sa volonté, il en était d'autres où il était obligé de s'incliner devant le choix du Consul. Il importe cependant de constater que le plus souvent la désignation du dictateur était le résultat d'un accord intervenu entre le Sénat et le Consul.

Remarquons que le sénatus-consulte (2) qui invitait à nommer un dictateur n'était point soumis à l'intercession (3), même s'il était rendu contre les tribuns de la plèbe. Les Consuls, au reste, ne pouvaient se soustraire à l'ordre du Sénat, et, quand ils manifestèrent des velléités de résistance, ils furent toujours réprimés par les tribuns, qui allèrent jusqu'à les menacer de la prison s'ils n'obéissaient pas.

10. — Dès que le dictateur était désigné, *designatus*, une loi curiate, *lex curiata de imperio*, inter-

(1) Denys, VI, 39. — Tite-Live, IX, 38.

(2) Quelquefois le sénatus consulte n'est pas mentionné. *Voy.* Tite-Live, *Ep.* XXIV, 8, etc.

(3) Il n'y a pas d'exemple d'intercession, Denys, VIII, 81. — Plutarque, *Marcellus*, 24.

venait, comme pour les magistrats ordinaires, pour lui conférer l'*imperium* (1). Elle était votée soit sur la proposition du dictateur, soit sur la proposition du consul. L'assemblée votait par curies, et dans chaque curie les suffrages étaient exprimés par tête (2). Le dictateur avait le droit de remettre à un autre jour les comices, si les augures ne lui paraissaient pas favorables (3).

Il n'est point d'exemple que les curies aient refusé de voter la *lex curiata*, et par cela même de ratifier la nomination du dictateur. Au reste, à une époque que l'on ne peut préciser, elles furent remplacées par trente licteurs, assistés de trois augures. La *lex curiata* (4) devint alors une pure formalité.

(1) Paul Diaconus. 50. — Rubino, *De const.* et *Hist. rom.*, 35.
(2) Denys, IV, 20.
(3) Tite-Live, IX, 38, 39.
(4) *Voy.* Lange et Becker Marquardt.

## CHAPITRE II

### CARACTÈRE DE LA DICTATURE. — DU MAITRE DE LA CAVALERIE AUXILIAIRE, OLIGÉ DU DICTATEUR

SOMMAIRE :

11. — Caractère de la dictature.
12. — Elle fait exception aux autres magistratures.
13. — Sa durée.
14. — Ses insignes.
15. — Du maître de cavalerie, lieutenant du dictateur.
16. — Son origine.
17. — Sa nomination.
18. — Condition d'éligibilité.
19. — Ses attributions.
20. — Insigues et durée de la maîtrise de la cavalerie.

11. — La dictature faisait partie de ces magistratures extraordinaires (1) telles que l'interroyauté, la préfecture de la ville et le tribunat consulaire, qui indiquent une situation anormale dans la direction des affaires publiques. Comme ces dernières, elle ne présente donc aucune périodicité, aucune succession régulière.

Si nous recherchons la place qu'elle occupait dans les anciennes divisions des magistatures, nous trouverons que c'était une magistrature curule, *cum imperio*, et aussi patricienne, parce qu'à l'origine elle était seulement accessible aux patriciens.

12. — La dictature était, contrairement aux

(1) On appelle extraordinaire la magistrature qui est en dehors de la hiérarchie, *certus ordo*. — *Voy.* Mommsen, p. 572.

autres charges, toujours exercée par un seul magistrat : la nécessité des circonstances réclamait cette dérogation au principe de la Constitution républicaine qui voulait que l'autorité d'un magistrat pût être tenue en échec par l'autorité d'un collègue. En 215, la dictature fut cependant confiée à deux citoyens, mais cette dualité dans le pouvoir suprême fut alors motivée par les circonstances. Fabius Buteo, qui fut élu lorsque Junius Péra était encore en charge, déclara à la tribune aux harangues, qu'il n'approuvait pas qu'on derogeât ainsi à la règle en sa faveur, et il ne voulut garder qu'un jour son pouvoir.

13. — La durée de la dictature était limitée à six mois (1). Cette durée *maxima* s'explique par le caractère exclusivement militaire que présentait l'institution à l'origine. Les anciens, en effet, considéraient ce laps de temps comme suffisant pour terminer une expédition militaire. La crainte que pouvait inspirer le pouvoir suprême confié à un seul avait pu, au reste, empêcher qu'on lui donnât celle des autres magistratures.

Il n'y eut cependant que quelques dictateurs qui restèrent en charge pendant le temps auquel ils avaient droit. La plupart se retirèrent après avoir rendu les services qu'on attendait d'eux. Titus Quinctius résigna la dictature après vingt jours (2),

(1) Tite-Live, III, 29. — Digeste, I, II, 18. « Hunc magistrum... non erat fas ultra sextum mensem retinere. »

(2) Tite-Live, VI, 29.

Cincinnatus après seize jours (1). Servilius Priscus garda le pouvoir huit jours seulement (2). Un seul n'observa pas la règle, ce fut Camille, que le Sénat força de rester en charge au delà du terme légal, car, l'ennemi étant aux portes de Rome, il craignit que son abdication ne fût funeste à la République (3).

Laurentius Lydus (4) mentionne toutefois pour 389, 324, 309 et 301 av. J.-C., des dictatures ayant durée toute l'année, parce que l'on n'avait pu élire aucun magistrat. Tite-Live (5) conteste l'authenticité de ces faits, bien que les *Fasti Capitolini* eux-mêmes fassent mention de ces dictateurs : il est, en effet, reconnu qu'ils ont été imaginés dans le seul but de combler les lacunes des *Fastes*.

14. — Pour rehausser le privilège de la dictature, des honneurs nombreux étaient dus à celui qui en était revêtu. Tous les citoyens lui devaient soumission et respect (6). Les Consuls eux-mêmes, par déférence, ne pouvaient paraître devant lui avec tout l'appareil de leur puissance.

Afin que son *summum imperium* fit impression sur les esprits, le dictateur était toujours accompagné par des licteurs qui portaient des faisceaux armés de haches, *fasces cum securibus*, même dans Rome.

(1) Tite-Live, VI, 29.
(2) Tite-Live, IV, 28.
(3) Tite-Live, VI, 1.
(4) Laurentius Lydus, *Des magistratures romaines*, I, 38. — Mommsen, II, 152.
(5) Tite-Live, XXII, 22.
(6) Senèque, *Lettres*, LXIV.

C'était un privilège que n'avaient pas les autres magistrats (1).

Les licteurs n'augmentaient pas seulement le prestige moral du dictateur, ils faisaient aussi exécuter ses ordres et réprimaient les troubles qui éclataient dans la ville. Leur nombre a varié : longtemps il fut seulement de douze (2) ; Sylla, et plus vraisemblablement Fabius Maximus, l'éleva à vingt-quatre (3).

Dans les cérémonies publiques, le dictateur portait la toge brodée, la tunique palmée, le *mulleus* de pourpre (4), et sa main soutenait une sorte de sceptre d'ivoire. Lorsqu'il était au camp, il portait le *paludamentum* et le *vexillum* flottait au-dessus de sa tente (5).

Il convient cependant de signaler une restriction dans les honneurs qui lui appartenaient. Il ne pouvait, en effet, en vertu de lois traditionnelles, commander à cheval sans une autorisation spéciale du peuple (6). Les anciens sont divisés sur l'origine de cette coutume. Quelques-uns pensent qu'il en était ainsi, parce que la mission du dictateur sur le champ de bataille était seulement de commander l'infanterie. Les livres des pontifes, en le nommant *magister populi*, le désignaient, en effet, comme le chef de l'in-

(1) Denys, V, 75, X, 24. — Polybe, III, 87.
(2) Laurentius Lydus, I, 37.
(3) Plutarque, *Fabius*, 4. — D'après Madvig, I, 380, sur les 24 licteurs douze seulement portaient les faisceaux.
(4) *Voy.* Laurentius Lydus.
(5) César, *Guerre civile*, III, 89.
(6) Tite-Live, XXVIII, 14.

fanterie. On voulut peut-être seulement, comme le pense Plutarque (1), qu'il n'oubliât pas, après son élection, qu'il dépendait du peuple. Cette autorisation était, au reste, de si faible importance que nombre d'historiens ne la mentionnent même pas.

Après son abdication, le dictateur avait le droit, en souvenir du poste éminent qui lui avait été confié, d'être inscrit en tête du tableau sénatorial. Il obtint aussi le titre de prince du Sénat, bien que l'usage réservât ce privilège aux anciens Censeurs (2).

15. — Le dictateur, ainsi que nous venons de le voir, était entouré d'un grand prestige, qu'augmentait encore son lieutenant, le maître de la cavalerie.

16. — Le titre de *magister equitum* que porte ce magistrat, paraît indiquer l'origine de cette magistrature (3). Les *equites* rappellent, en effet, les *celeres* (4) qui, sous la monarchie, formaient la garde royale, commandée par le *tribunus celerum*, premier lieutenant du roi. La dictature n'étant que le rétablissement de la royauté pour un temps limité, sous une appellation nouvelle, il sembla naturel de faire revivre aussi l'ancien délégué du roi, en le désignant sous le nom de *magister equitum*.

17. — Dès son entrée en charge, avant même d'avoir demandé le vote de la loi curiate, qui lui con-

(1) Plutarque, *Fabius*, 4. — Zonaras, VII, 13.
(2) Tite-Live (XVII, 2) cite l'exemple de Q. Fabius Maximus.
(3) Laur. Lydus, I, 14, 37.
(4) Varron, *Langue latine*, V, 16. — Laur. Lydus, I, 4, 14.

fère l'*imperium*, le dictateur prend les auspices et désigne son *maître de cavalerie* (1). Le Sénat n'était pas sans influence sur le choix. On vit même, une fois, le peuple procéder directement à l'élection du maître de la cavalerie, comme il l'avait fait pour celle du dictateur.

18. — A l'origine, le *magister equitum* devait être pris parmi les consulaires, mais dès l'année 494, c'est-à-dire quatre ans après l'institution de la magistrature, nous voyons arriver à la maitrise de la cavalerie Servilius Priscus qui n'avait jamais été consul. Cet exemple n'est point le seul, et Tite-Live (2) commet une erreur en prétendant que d'après la *lex de dictatore creando*, le *magister equitum* devait être consulaire. C'est, en effet, le petit nombre qui possède cette qualité, ainsi que le montre l'étude des Fastes.

La plèbe parvint de bonne heure à cette dignité (3). En 368, le dictateur Manlius Capitolinus prit pour lieutenant C. Licinius Calvus. Ce choix fut le présage du succès que les tribus remportèrent après l'adoption des lois liciniennes.

19. — Le maître de la cavalerie a la puissance consulaire, mais il ne possède pas l'*imperium* (4). En dehors du commandement de la cavalerie, il remplit les fonctions qui lui sont délèguées et demeure

(1) Denys, VIII, 75. — Mommsen, II, 166, n° 8.
(2) Tite-Live, II. 18. — *Voy.* Mommsen.
(3) Tite-Live, VI, 31.
(4) Lange, I, 765-766. — Mommsen soutient l'opinion contraire, 467.

toujours sous la dépendance du dictateur. Sa situation vis-à-vis de ce dernier est cependant plus élevée que celle qu'occupe le questeur près du consul (1).

Il a le droit de s'adresser au peuple ou au Sénat, *jus agendi cum populo aut patribus*. Il est probable qu'à l'origine cette prérogative ne lui appartenait pas et qu'il était seulement chargé d'exécuter les ordres du dictateur.

20. — Ses insignes sont la prétexte brodée de pourpre, peut-être la chaise curule, et six licteurs avec la hache, comme l'assure Laurentius Lydus (2). Il semble que n'ayant pas l'*imperium*, il ne devait pas avoir l'appareil de la force, mais peut-être était-ce seulement lorsqu'il suppléait le dictateur dans l'exercice de ses fonctions. Comme marque distinctive, il portait un bâton de commandement, entouré d'un rameau de vigne en argent.

Il reste en charge six mois seulement, comme le dictateur. Mais celui-ci, bien que l'ayant directement sous ses ordres, ne pouvait le forcer à abdiquer, mais seulement à cesser toute fonction. Lorsqu'il rentre dans la vie privée, la maîtrise de la cavalerie ne lui confère pas le droit de figurer sur la liste sénatoriale, mais, comme toutes les charges curules, elle lui confère le droit d'image (3).

La nomination d'un maître de cavalerie était con-

(1) Mispoulet, *Institutions politiques*, p. 141.

(2) I, 37, II, 19. — *Voy.* Désobry, *Rome au siècle d'Auguste*, I, p. 38. — Ozaneaux, *les Romains*, p. 91.

(3) Juvénal, VIII, 7.

sidérée comme une garantie, car il remplissait les fonctions de conseiller près du dictateur. Aussi ne cite-t-on, avant Jules César, que deux dictateurs sans maîtres de cavalerie, Claudius Glaucia en 248 et Fabius Buteo en 215. Ajoutons que le nom de trois maîtres de cavalerie ne nous est pas parvenu.

Au VI^e^ siècle, la maîtrise de la cavalerie subit une importante transformation, et l'influence populaire vint en changer le caractère primitif (1). Grâce aux personnages éminents qui occupèrent ce poste, elle se rapprocha peu à peu de la dictature pour devenir à la fin son égale. Elle disparut après l'abolition de cette magistrature extraordinaire dont elle était le corollaire obligé. On croit en retrouver la trace dans la préfecture de la ville qui avait à peu près les mêmes attributions (2).

(1) Polybe, III, p. 108.
(2) Laurentius Lydus, I, 14. — Aurelius, dans le *Digeste*, I, XI.

## CHAPITRE III

### ATTRIBUTIONS DU DICTATEUR

SOMMAIRE :

21. — Les dictateurs ne sont pas soumis au serment ordinaire.
22. — Règles qui régissent leur *imperium*.
23. — Attributions du dictateur.
24. — Etendue de sa puissance.
25. — Différentes sortes de dictateurs.

21. —Le dictateur, après avoir obtenu l'*imperium* par la loi Curiate, l'exerçait avec la plus grande indépendance. Ils ne paraît pas, en effet, avoir été soumis au serment ordinaire des magistrats, dans les cinq premiers jours de leur charge, ni assujetti à celui qu'ils prêtaient en rentrant dans la vie privée (1). Les auteurs anciens auraient signalé cette double obligation si elle lui avait été imposée, aussi il y a tout lieu de croire qu'il en était dispensé à cause du caractère supérieur de sa magistrature (2).

22. — Remarquons cependant que l'*imperium* du dictateur était soumis à deux règles : d'abord il ne pouvait se prolonger au delà de six mois, ensuite il

(1) Mommsen, I, 598-600.

(2) L'interroi était aussi dispensé de prêter serment. — *Voy.* Albert Dupond, *De la Constitution et des magistratures romaines sous la République*, p. 230.

ne pouvait être exercé en dehors de l'Italie. A. Atilius Calatinus, en 247, est le seul qui ait dérogé à cette seconde règle, sans avoir les raisons de Camille qui viola la première.

Malgré ces restrictions, le dictateur était le magistrat le plus élevé en rang, et possédait des attributions très étendues. Nous allons énumérer les principales :

1° Il avait le droit de prendre les auspices, *auspicia* (1). En effet, comme il était investi de la plénitude de la puissance, il devait accomplir, au nom de la cité, non seulement les actes qui la concernaient avec les hommes, mais aussi avec les dieux.

Il consultait les augures, par exemple, à son entrée en charge, pour la nomination de son maître de cavalerie, ou bien avant de partir pour la guerre.

2° Il a le commandement militaire, *imperium*. Cette expression indique ses attributions, *res humanæ*, tandis que celle d'*auspicium* désigne ses attributions, *res divinæ*. Aussi, la réunion de l'une et de l'autre, *auspicium imperiumque*, servait à caractériser de la façon la plus élevée sa puissance suprême (3).

Comme chef d'armée, il a le droit de lever des troupes, de former des légions, d'en nommer les

(1) *Jus auspiciorum maximorum.*

(2) Tite-Live, VI, 41 : « Ut nihil belli domique... nisi auspicato geretur. »

(3) On trouve cette formule dans les inscriptions des dictateurs victorieux : *ductu auspicio imperioque...*

officiers, de punir et de récompenser les soldats, enfin de prétendre à tous les honneurs du triomphe.

3° Comme tous les magistrats, il peut publier des édits obligatoires pendant la durée de sa magistrature.

Ce droit n'était point cependant défini, bien qu'il fût appelé à une grande extension, ainsi que le prouve la manière dont les préteurs en tirèrent parti. On ne connaît, en effet, que peu d'édits de dictateurs. Celui que Junius promulgua, peu après la défaite de Cannes, renfermait des dispositions intéressant à la fois l'État et les particuliers. Il assurait à ceux qui étaient en prison pour crime capital, ou pour dettes, un entier affranchissement, s'ils prenaient du service sous les ordres du dictateur (1).

4° Il a la juridiction criminelle (2) et le droit de coercition, c'est-à-dire le moyen de punir le citoyen qui refuse d'obéir à ses ordres.

5° Il peut non seulement, comme les magistrats ordinaires, adresser des communications orales ou écrites au peuple, mais il a aussi le droit de convoquer de véritables comices pour en obtenir une résolution *jus agendi cum populo*, de même il peut aussi proposer un senatus-consulte, car il a le *jus referendi cum patribus* (3).

6° Il avait le droit de battre monnaie. César et

(1) Tite-Live, XXIII, 14.
(2) Cicéron, *De legibus*, 143, 10.
(3) *Voy.* Mommsen, *Droit public romain.*

Sylla sont les seuls qui firent mettre leur effigie sur les pièces de monnaie.

24. — En résumé, le dictateur avait donc toutes les attributions des Consuls, et, lorsqu'une affaire spéciale lui était déléguée, celles des magistrats qu'il était chargé de remplacer. Mais son *imperium* était toujours supérieur, *majus*, à l'*imperium* consulaire et se caractérisait par une plus grande indépendance vis-à-vis du Sénat. On l'appelait *summum imperium* (1).

Le dictateur avait aussi des prérogatives particulières qui ajoutaient encore à sa puissance. Nous savons qu'il était accompagné de 24 licteurs portant les haches dans les faisceaux, même dans l'intérieur de la ville : ce qui était le symbole de la confusion de l'*imperium domi* et de l'*imperium militiæ*. Dans l'exercice de ses fonctions, il pouvait toujours se faire seconder par son maître de cavalerie, et, comme il était placé au-dessus de tous les magistrats, il n'était point gêné dans l'exécution de ses projets, car il n'était point soumis à l'application du célèbre principe : *par majorve potestas, plus valeto.*

En étudiant la dictature dans ses rapports avec les autres institutions politiques, nous nous rendrons mieux compte de l'étendue de sa puissance. Nous ferons souvent appel aux témoignages des anciens écrivains. C'est d'après leurs données positives que nous accorderons à la dictature ces grandes préroga-

(1) Tite-Live, VI, 38 ; VII, 3.

gatives qui en font une puissante magistrature.

Les auteurs modernes s'accordent à reconnaître que l'*imperium* dictatorial a différé, suivant la situation à laquelle les dictateurs devaient mettre fin. La mission spéciale qu'ils avaient alors à remplir en fait distinguer deux classes que nous allons successivement étudier : 1° les dictateurs militaires; 2° les dictateurs civils (1).

## SECTION I

### DICTATEURS MILITAIRES

SOMMAIRE :

26. — Leur but.
27. — Leurs pouvoirs.
28. — *Decretum tumultus.*
29. — *Decretum justitii.*
30. — Rôle des dictateurs militaires.

26. — La dictature eut d'abord un caractère exclusivement militaire et fut dirigée contre les ennemis du dehors. Le Sénat l'employa ensuite avec autant de succès contre les ennemis de l'intérieur, comme remède suprême, *ultimum auxilium* (2), pour mettre fin aux luttes sanglantes de la plèbe et du patriciat.

Les dictateurs militaires, *optima lege creati,* sont donc ceux qui sont nommés soit pour diriger

(1) *Voy.* la distinction de Festus, p. 174, n. 9.
(2) Tite-Live, VI, 38, *in rebus trepidis ultimum auxilium.*

une guerre extérieure, *rei gerundæ causa,* soit pour réprimer une sédition, *seditionis sedendæ causa* (1).

27. — Les pouvoirs de ces dictateurs sont affranchis de toutes les restrictions imposées à l'*imperium* consulaire et rappellent ceux des rois, sauf qu'ils sont temporaires (2).

28. — A peine nommé, le dictateur militaire décrète qu'il y a *tumultus* (3), c'est-à-dire qu'un danger imminent oblige tous les citoyens en état de porter les armes à servir la République.

Le *decretum tumultus* modifiait les conditions ordinaires du recrutement militaire, en supprimant les causes légales d'exemption (4). La conscription ou *delectus* n'était plus faite par le Consul, mais par le dictateur lui-même. Celui-ci se rendait alors au Capitole, où il déployait deux étendards, l'un blanc pour enrôler les cavaliers, l'autre rouge pour enrôler les fantassins, puis il prononçait l'appel sacramentel, la *vox ultima : qui rempublicam salvam esse vult, me sequatur*. Les citoyens qui répondaient à cet appel faisaient aussitôt partie de l'armée, sans qu'on se préoccupât s'ils remplissaient les conditions d'âge et de cens requises par la loi (5).

(1) Fast. Capul. — Cicéron, *De legibus*, III, 3, § 3. — Tacite, Discours de Claude « *in asperioribus bellis aut in civili motu* ».

(2) Zonaras, VII, 13. — Cicéron, *De republica*, II, 32. — Tite-Live, VIII, 32.

(3) Festus, p. 355. — Cicéron, *Phil.*, VIII, 1, § 3.

(4) Cicéron, *Phil.*, VIII, 1, § 3 : « Quod bello vacationes valent, tumultu non valent. » — Tite-Live, XXIV, 56.

(5) Le *tumultus* et le *justitium* sont les conséquences nécessaires,

29. — En même temps que le dictateur déclarait le *tumultus,* il décrétait le *justitium* ou suspension des procédures civiles.

Le *justitium* (1) était destiné à faciliter l'enrôlement et le service militaire, car il entraînait l'interruption de toutes les affaires privées et publiques. Les ventes publiques, *auctiones*, étaient suspendues et les audiences des ambassadeurs différées. Les citoyens déposaient la *toga*, ou vêtement de paix, pour revêtir le *sagum,* ou vêtement militaire (2) ; les chevaliers et sénateurs eux-mêmes abandonnaient leurs ornements habituels, en signe de deuil (3), car tous devaient seconder le dictateur pour organiser la défense nationale.

Le Sénat toutefois ne suspendait pas ses réunions. En effet, dans ces circonstances surtout, l'intérêt de l'État les réclamait (4).

Le *justitium* était donc une mesure de la plus haute gravité et qui était seulement rapportée lorsque les événements le permettaient (5). Il convient de remarquer que le dictateur pouvait décréter le *justitium*, ainsi que le *tumultus*, de sa propre autorité, tandis que les consuls ou magistrats ordinaires

---

de l'occupation militaire de la villa. Cicéron, *Phil.*, V. 12, § 31; VI, 1, § 2 ; VIII, 2, § 6. — Mommsen, dans le *Hermès*, IV, 250, n. 1.

(1) Tite-Live, III, 27 ; XXVI, 26, § 9.

(2) Cicéron, *Phil.*, VIII, 2, § 6; XII, 7, § 16.

(3) Lucain, II, 18.

(4) Tite-Live, X, 21.

(5) Tite-Live, III, 3 ; X, 21.

avaient besoin de l'autorisation du Sénat (1).

30. — Les dictateurs, *optima lege creati,* ont rendu de grands services dans les périodes troublées qui accompagnèrent la formation de l'État romain, alors que Rome luttait non pour l'empire, mais pour la vie. Le but principal de la dictature est, en effet, la guerre étrangère ou civile, car c'est surtout alors que se fait sentir la nécessité d'un commandement un et sans limites.

## SECTION II

### DICTATEURS CIVILS

SOMMAIRE :

31. — Leur but.
32. — Leurs pouvoirs.
33. — Leur rôle.

31. — Les dictateurs civils, que l'on appela aussi *immunito jure,* sont nommés pour accomplir certains actes administratifs ou religieux qui réclament soit une magistrature d'un grand éclat, soit des auspices supérieurs.

Tels sont les dictateurs créés :

1° Pour enfoncer le clou, *clavi figendi causa* (2).

(1) Toutes les fois que le dictateur décrète le *tumultus* et le *justitium,* il n'est jamais fait mention du Sénat. Tite-Live, VIII, 27 ; IV 26, 32. — Cicéron, *Ad Att.*, IV, 18, § 3.

(2) Diaconus, p. 56, — Tite-Live, VII, 3; VIII, 18; IX, 28. — Mommsen, *Chron. rom.*, p. 171. — G. F. Unger, Le clou de l'année

Manlius Imperiosus fut le premier dictateur chargé de cette mission et sa dictature fut la première dictature civile ;

2° Pour présider les Comices, *comitiorum habendorum causa* (1). Ces dictateurs sont très fréquents, car, à cause de la grande extension des opérations militaires, on ne pouvait, sans de grands inconvénients, rappeler les consuls à Rome pour présider les assemblées électorales (2) ;

3° Pour présider les jeux, *ludorum faciendorum causa* (3) ;

4° Pour faire les féeries latines, *feriarum constituendarum causa* (4) ;

5° Pour dresser la liste du Sénat, *legendo Senatui* (5) ;

6° Pour diriger des enquêtes, *quæstionibus exercendis*. Il n'y eut qu'un seul dictateur de ce genre (6) qui suspendit la juridiction criminelle ordinaire.

32. — Ces dictateurs n'avaient pas besoin de l'*imperium militare* pour l'accomplissement de leur mission, mais cet *imperium* leur appartenait cepen-

---

à Rome. *Dictionnaire des antiquités romaines et grecques*, par Antony Riche, p. 166.

(1) Tite-Live, VIII, 24, 26, IX, 7.

(2) Leur nomination était souvent un moyen de pression électorale en faveur des candidats du Sénat. Tite-Live, VII, 24, 26; IX, 7.

(3) Tite-Live VIII, 40; IX, 34; XXVII, 33.

(4) Tite-Live, VII, 28.— *Fast. Capul.*, ad. ann. 497.

(5) Tite-Live, XXIII, 22-23. La dictature *Senatui legendo* de 216 n'eut pas de maître de cavalerie.

(6) Ce dictateur est mentionné dans les *Fast. Capul.*, comme *rei gerundæ causa*.

dant virtuellement (1). Ainsi on vit L. Manlius, créé dictateur pour enfoncer le clou, lever ensuite des légions pour porter la guerre chez les Herniques. Mais, le plus souvent, les dictateurs civils n'usaient de leurs pouvoirs que pour accomplir la fonction qui leur était déléguée et ensuite ils abdiquaient (2).

Bien qu'un *magister equitum* ne leur fût d'aucune utilité, ils ne négligeaient pas d'en nommer un, sans doute pour donner plus d'éclat à leur mission.

Remarquons qu'en 215, année où l'on créa un deuxième dictateur, ce dernier était *immumito jure*, tandis que l'autre était *optima lege*. Il semble, en effet, qu'à aucune époque les dictateurs civils n'aient eu la plénitude des pouvoirs qui appartenaient aux dictateurs militaires.

33. — Leur rôle était plus spécial, plus déterminé. On réclamait moins d'eux une puissante initiative et de promptes déterminations que l'exécution presque servile d'une cérémonie publique. Aussi ceux qui ne surent pas se maintenir dans les limites de leur mandat, lorsqu'ils suppléaient des consuls absents ou empêchés, suspects ou récalcitrants, rencontrèrent souvent une résistance devant laquelle ils furent forcés de reculer.

(1) Tite-Live, VII, 3; IX, 34, etc. — *Voy.* Mispoulet, *Institutions politiques des Romains*, t. I, p. 141.

(2) Mommsen, II, 155, n° 2.

## CHAPITRE IV

### RAPPORT DE LA DICTATURE AVEC LES AUTRES INSTITUTIONS POLITIQUES

SOMMAIRE :

34. — La dictature ne confère pas des pouvoirs sans limite.
35. — Pour apprécier cette institution, il ne faut pas se rapporter aux derniers temps de la République.

34. — La dictature est une institution qui fonctionna souvent pendant la République (1), aussi ne faut-il pas, malgré les prérogatives immenses qui lui appartiennent, lui attribuer des pouvoirs sans limite, ne lui assigner aucune règle, car s'il en avait été véritablement ainsi, on serait en droit de se demander comment le peuple romain aurait pu en supporter si longtemps le régime despotique. On ne pourrait admettre, en effet, que ce peuple qui intervenait si directement dans les affaires de l'État ne se fût point révolté, s'il avait trouvé, dans ceux qui étaient revêtus de la magistrature suprême, des tyrans sans souci de l'intérêt public.

35. — Ce n'est point par les dictateurs des derniers temps de la République qu'il faut apprécier cette

(1) On recourut 90 fois à la dictature. *Voy.* notre liste des dictateurs.

institution, mais bien par cette longue série de magistrats qui précéda la venue des Sylla et des César. Si les pouvoirs de ces derniers furent en effet exorbitants, c'est que l'institution était alors sur son déclin.

Il ne faut pas s'attendre cependant à rencontrer des règles bien définies (1), car on ne prit pas soin de les formuler, par cela même que cette magistrature était un expédient réservé pour les cas graves et qu'on devait tenir compte surtout de la nécessité présente.

La dictature toutefois apportait un grand changement dans la marche des affaires de l'État, et nous allons étudier ses rapports avec les autres institutions politiques.

## SECTION I

## RAPPORT DE LA DICTATURE AVEC LE SÉNAT

SOMMAIRE:

36. — Influence du Sénat sur le dictateur.
37. — Droit du dictateur sur le Sénat.
38. — Le dictateur est-il, en matière financière, sous la dépendance du Sénat ?
39. — Avis de Zonaras.
40. — Réfutation.
41. — L'irresponsabilité du dictateur, en matière financière, n'est pas absolue.

36. — Le Sénat était chargé d'assister le pouvoir exécutif dans l'administration de l'État, et plus cette

(1) Bouché-Leclercq, *Manuel des Institutions romaines*, p. 86.

administration fut scindée, plus grande fut son influence. Au cas de dictature, lorsqu'elle était concentrée entre les mains d'un seul, le Sénat, qui était l'auteur de cette mesure, devait rester le corps consultatif du nouveau magistrat (1). Ainsi, on vit souvent le dictateur demander l'opinion du Sénat, lorsqu'il ne voulait pas, de sa seule initiative prendre une décision importante. C'est ainsi que M. Valérius requit l'avis de ce corps au sujet des détenus pour dettes et qu'il accepta sa décision, bien qu'elle fût contraire à ses projets (2).

Maintes fois le Sénat confia au dictateur l'exécution de missions difficiles, maintes fois il le manda près de lui, soit pour mieux connaître la situation présente, soit pour délibérer en commun sur les mesures de salut public (3).

Mais l'influence du Sénat fut surtout puissante tant que la dictature fut exclusivement patricienne. Elle diminua, en effet, sensiblement lorsque les plébéiens purent arriver à cette magistrature, car ceux-ci trouvèrent dans les tribus un puissant appui.

37. — Le dictateur était donc souvent conseillé par le Sénat, mais loin d'en recevoir des ordres, il avait sur lui une grande autorité. Il pouvait, en effet, le convoquer, *Senatum vocare*, lui faire des rapports, *relationem facere de aliqua re*, et, comme

(1) *Voy.* Willems, *Le Sénat de la République romaine.*
(2) Tite-Live, II, 30, 31.
(3) Tite-Live, VIII, 37; XXII, 8.

chef de l'État, il était de droit son président (1). Il déléguait aussi à son maître de cavalerie le soin de communiquer avec le Sénat, voir même de le présider, car celui-ci, en remplissant les pouvoirs dictatoriaux, devenait chef intérimaire du gouvernement, et avait la priorité sur les consuls et les préteurs (2).

Avant de partir à la tête de l'armée, le dictateur pouvait prendre l'avis du Sénat sur les opérations militaires à entreprendre ; mais, dans l'exercice de son commandement, il jouissait d'une grande indépendance, car il avait des pouvoirs en quelque sorte illimités (3). Le dictateur, dit en effet Polybe, est un général qui ne dépend que de lui-même, tandis que les consuls, pour réussir dans leurs expéditions, ont besoin d'une décision du Sénat, par exemple lorsqu'ils réclament l'envoi de vivres et d'habillements (4).

A son retour à Rome, si la victoire lui avait été favorable, il avait droit de faire une entrée triomphale et il en adressait généralement la demande au

(1) Plutarque, *Camille*, 32. — Denys, VI, 21, — Varron, XIV, 7, § 4. — Tite-Live, II, 31 ; XXII, 9, 59 ; XXX, 30.

(2) En 325, le Sénat est convoqué par Fabius *mag. eq.* Tite-Live, VII, 36. — En 216, le Sénat est présidé par Sempronius Gracchus, *mag. eq.* Tite-Live, XIII, 24-25. — En 47, il est présidé par Antoine, *mag. eq.* Denys, XLII. 27. Au reste, le *jus habendi senatum* est attribué expressément par Cicéron au *mag. eq.* en vertu d'un sénatus-consulte du temps de la dictature de César, *De legibus*, III, 4, § 10.

(3) Polybe, III, 87, § 8. — Mommsen, II, 158, 159.

(4) Polybe, III, 87-65. — Denys, IV, 40.

Sénat. Mais, si celui-ci lui refusait cet honneur, il passait outre, et c'était son droit strict, qu'un plébiscite venait, au reste, souvent confirmer (1).

38. — Le Sénat disposait des revenus de l'État et décidait de la majorité des dépenses, car le gouvernement du trésor lui appartenait (2). Aussi a-t-on prétendu que si le dictateur pouvait, en matière militaire, agir sans contrôle, il était, au contraire, en matière financière, sous la dépendance absolue du Sénat.

39. — Zonaras (Dion Cassius) affirme, en effet, que le pouvoir dictatorial se distinguait du pouvoir royal, d'abord parce que le dictateur, avant de partir pour l'armée, devait demander au peuple la permission de monter à cheval, et qu'ensuite il ne pouvait, sans autorisation préalable, disposer des ressources de l'État (3).

Ainsi d'après l'historien grec, le dictateur avait besoin d'un vote spécial pour solder ses dépenses avec les deniers de l'*ærarium*, tandis que les consuls, étaient dispensés de toute autorisation et que les questeurs acquittaient sans difficulté leurs ordonnances.

Il n'est point possible de souscrire à cette assertion.

(1) On mentionne plusieurs exemples de dictateurs triomphant après le refus du Sénat. Tite-Live, VII, 17. — Denys, XI, 49, 50. — Zonaras, VII, 18.

(2) Cicéron dit que le Sénat a l'*ærarii dispensatio* (in Val., 15).

(3) VII, 13. *Voy.* Willems, *Le Sénat de la Rép. rom.*, t. II, p. 332 et s.

L'*imperium* dictatorial était, en effet, supérieur à l'*imperium* consulaire, et l'on peut d'autant moins admettre que la puissance du dictateur sur les fonds publics fût inférieure à celle du consul, que le dictateur eût perdu ainsi cette indépendance militaire que personne ne lui conteste, et qu'il eût été aux ordres du Sénat pour la conduite des opérations, l'argent ayant été, de tout temps, le nerf de la guerre.

Pour soutenir l'opinion de Zonaras, on s'appuie sur deux faits mentionnés par l'histoire. C'est d'abord le refus que le Sénat opposa à une demande d'ouverture de crédit que lui fit le dictateur Rutilus pour couvrir des dépenses de guerre (1); ensuite, celui qu'éprouva aussi Fabius, pour paiement d'une soulte en argent résultant de l'échange de prisonniers avec Hannibal, refus qui mit le dictateur dans l'obligation de vendre ses biens pour faire face à ses engagements (2).

40. — Ces événements perdent de leur importance, si l'on examine les circonstances dans lesquelles ils se sont produits. En effet, dans le premier cas, l'opposition du Sénat fut seulement motivée par le mécontentement provoqué par l'arrivée du premier plébéien à la dictature. Dans le deuxième cas, on ne s'étonnera pas davantage de l'arbitraire du Sénat, quand on saura qu'il n'avait même pas été prévenu d'une

(1) Tite-Live, VII, 17, en 356.
(2) Tite-Live, XXII, 23. — Plutarque, *Fab. Max.*, VII, 17.

mesure aussi importante que celle de l'échange de prisonniers. On était, au reste, à une époque où la dictature était en décadence, tandis que le Sénat revendiquait la toute-puissance et que les consuls eux-mêmes n'usaient plus de leur droit de disposer des fonds publics sans autorisation.

Les faits qui précèdent ne sont donc pas assez concluants pour abaisser la compétence financière du dictateur au-dessous de celle du consul (1). D'autant plus qu'un autre historien grec, Polybe, très digne de foi en matière d'anciennes institutions romaines, vient affirmer que le dictateur pouvait employer les ressources de l'État, sans autorisation préalable du Sénat. On peut donc soutenir avec raison que de même que le dictateur pouvait se procurer de l'argent en ordonnant la perception d'un tribut, il pouvait *a fortiori* disposer des fonds du trésor public et, s'il en appela au peuple, lors de ses conflits avec l'autorité sénatoriale, ce fut moins pour qu'il lui consacrât un droit, que pour obtenir ses acclamations.

41. — Son irresponsabilité en matière financière n'était point, au reste, absolue. S'il pouvait disposer librement du butin soit pour accorder des décorations ou gratifications aux soldats, soit pour rehausser la pompe de son triomphe, donner des jeux au peuple ou faire des dons aux dieux (2), il ne lui était

(1) Mommsen soutient l'opinion de Zonaras. *Voy.* II, 124, 159.

(2) Pline, XXXIII, 2 § 141, XXXVII, 2. — Polybe, 11, 31. — Dio Cass., 20 § 7. — Denys, VI, 94, X, 21.

permis, en aucun cas, de l'employer dans son intérêt personnel (1), sous peine d'être poursuivi pour crime de péculat (2). Ajoutons que les libéralités qu'il faisait avec les deniers du trésor public n'étaient pas toujours définitives, car on pouvait intenter une action en restitution (*de pecuniis residuis*) contre ceux qui en avaient profité.

En résumé le dictateur avait de nombreux rapports avec le Sénat, qui était souvent le conseil de son gouvernement ; mais, lors même qu'il fut nommé pour réaliser les vues politiques de cette assemblée, il conservait un pouvoir indépendant.

## SECTION II

### RAPPORT DE LA DICTATURE AVEC LES AUTRES MAGISTRATURES ET PRINCIPALEMENT LE TRIBUNAT

SOMMAIRE :

42. — Influence de la nomination du dictateur à l'égard des autres magistrats.
43. — *Quid* à l'égard des préteurs et des édiles.
44. — *Quid* à l'égard des consuls.
45. — Le dictateur dispose souvent des magistrats.
46. — Il échappe au *veto* des Tribuns.
47. — Ceux-ci intercèdent cependant avec succès quand le dictateur viole la Constitution.

42. — Pendant la dictature, les magistrats ordinaires ne sont pas suspendus, mais se trouvent entièrement soumis à l'autorité dictatoriale. Les au-

(1) Mommsen, I, 675.
(2) Cicéron, *pro Cluent*, 34, § 94 ; 53 § 147 ; *pro Mur.*, 20, § 42.

teurs anciens affirment cependant que la magistrature suprême amenait l'interruption de toutes les fonctions ; mais ce ne dut être vrai que lors de l'institution première de la dictature. De nombreux exemples, en effet, prouvent que les magistrats restaient en charge, car, après la dictature, une nouvelle investiture ne leur était pas nécessaire, et, si leur mandat venait à expirer, on procédait, comme à l'ordinaire, à des élections pour suppléer aux vacances (1).

43. — En fait, la dictature ne pouvait pourvoir aux différents services publics, surtout après la multiplication et le développement des magistratures. Il est donc certain que les préteurs et les édiles, dont les attributions n'avaient rien de commun avec celles du dictateur, continuèrent l'exercice de leurs fonctions.

44. — A l'égard des consuls, la nomination d'un dictateur entraînait des conséquences plus graves, car ceux-ci non seulement cessaient d'être les chefs du gouvernement et de l'armée, mais encore voyaient leurs pouvoirs entièrement suspendus. Quelques-uns conservèrent cependant l'*imperium* et exercèrent des commandements militaires, concurremment avec le dictateur, alors nommé pour parer à la nécessité d'avoir plus de deux corps d'armée en campagne.

45. — Le dictateur disposait souvent des magis-

(1) Tite-Live, II, 30 ; IV, 27, etc.

trats et leur assignait des commandements. Ainsi Cincinnatus forçait Minutius, qui s'était fait battre par l'ennemi, à abdiquer son titre de consul pour celui plus modeste de lieutenant (1), et T. Livius, bien que chargé seulement de la présidence des comices, n'en nommait pas moins les généraux qui devaient commander l'armée.

Le dictateur dominait donc tous les magistrats par son *summum imperium* et avait la direction des affaires publiques. Mais de même que nous avons vu le Sénat y concourir comme conseil de son gouvernement, de même aussi les magistrats ordinaires y concouraient comme délégués agissant sous ses auspices.

46. — La supériorité du dictateur résultait surtout d'un privilège qui rehaussait singulièrement son pouvoir : nous voulons parler de l'impossibilité pour les tribuns d'opposer leur *veto* aux mesures qu'il jugeait nécessaires pour l'intérêt de l'État (2).

Défenseurs des droits de la plèbe, les tribuns pouvaient résister à tous les actes de l'autorité, en vertu d'un droit d'intercession d'autant plus invincible qu'il était garanti par l'inviolabilité de leur personne. Après la nomination d'un dictateur, il n'est point douteux que leurs fonctions n'étaient point suspendues (3), ainsi que l'établissait virtuellement la *lex sacrata*, mais ils ne pouvaient exercer l'*inter-*

(1) Tite-Live, III, 28, 29.
(2) *Voy.* Lange, I, 757.
(3) Tite-Live. III, 29; VI, 38; VII, 3, 21; VIII, 35.

*cessio* contre les actes du magistrat suprême.

C'est en vain qu'on a cherché à distinguer entre les dictateurs civils et les dictateurs militaires, les tribuns ne pouvaient intercéder ni contre les uns, ni contre les autres. Le dictateur était, en effet, investi de la *maxima potestas* et de l'*imperium maximum* sans aucune restriction, en vertu de la loi Curiate, et la règle *par majorve potestas plus valeto* était pour lui sans application (1).

47. — Si, dans l'histoire, on voit cependant quelques tribuns s'opposer avec succès à des actes dictatoriaux, c'est parce que ces actes ne lésaient pas seulement des intérêts privés, mais violaient ouvertement la Constitution.

Le dictateur, en effet, bien qu'il soit le magistrat suprême, n'est pas au-dessus de la loi, *legibus solutus*. Comme tout citoyen, il doit la respecter et observer les règles fondamentales de l'État, règles en vertu desquelles il est lui-même nommé.

Les tribuns intervinrent donc contre Camille et le menacèrent de le faire jeter en prison s'il continuait de s'opposer au vote des propositions de Licinius et de Sextus, en ordonnant, contrairement à la loi, une levée de troupes le jour même où devaient se faire les comices (2). Ils forcèrent aussi Manlius Torquatus à abdiquer parce qu'il ne voulait pas proclamer consuls les plébéiens nommés dans les co-

(1) Mommsen considère le dictateur comme *Collega major consulum;* mais son opinion ne trouve aucun appui dans les textes.

(2) Tite-Live, VI, 38.

mices (1). De même ils opposèrent leur *veto*, lorsque le dictateur Fulvius voulut se porter candidat dans les comices mêmes dont il était président (2).

Ainsi que le montrent ces exemples, l'*intercessio* des tribuns ne réussit que lorsque les dictateurs voulurent transgresser la loi et faire de ces tentatives que le langage moderne qualifie de *coups d'État*.

En résumé, l'absence d'*intercessio* contre les actes du dictateur résulte de la nature même de cette institution à laquelle on recourait souvent pour mettre fin aux abus des tribuns. L'histoire, au reste, pendant plus d'un siècle après la création du tribunat, ne signale aucun fait qui permette de leur attribuer un aussi puissant privilège, qui les eût mis en collision permanente avec les dictateurs.

(1) Tite-Live, VII, 21.
(2) Tite-Live, XXVII, 6.

## CHAPITRE V

### LE DICTATEUR EST-IL SOUMIS AUX LOIS SUR L'APPEL AU PEUPLE ET AU PRINCIPE DE LA RESPONSABILITÉ ? ROLE DE LA DICTATURE

SOMMAIRE :

48. — Du droit d'appel.
49. — Le dictateur n'y est pas soumis.
50. — Les auteurs anciens l'affirment.
51. — Un exemple ne saurait démentir leurs affirmations.
52. — Son explication.
53. — Caractère des lois *de provocatione*. Conséquence.
54. — Le dictateur n'est pas soumis au principe de la responsabilité.
55. — Opinion contraire.
56. — On ne saurrait aller contre le témoignage des anciens écrivains.
57. — Le dictateur, malgré son irresponsabilité, ne fût pas un tyran.
58. — Rôle de la dictature.

46. — Le droit d'appel au peuple, *provocatio ad populum*, remonte à l'origine de la République. Il fut créé par la loi *Valeria* (509 av. J.-C.) (1). Cette loi porta une grave atteinte au pouvoir de juridiction criminelle des consuls. Tout citoyen, en effet, condamné par eux, soit à la peine de mort, soit aux verges, put appeler de la sentence aux comices centuriates : l'application de la peine était suspendue jusqu'au vote des comices.

(1) Lange, I, 458. — Cicéron, *De rep.*, II, 31.

La *provocatio* fut suspendue pendant le gouvernement décemviral mais elle fut expressément confirmée par les Douze Tables, par la loi Valeria Horatia (2e loi Valeria *de provocatione*) et le plébiscite *Duilium* La loi *Valeria* avait une portée politique d'autant plus grande qu'elle impliquait la reconnaissance du principe de la souveraineté populaire. Elle établissait pour les plébéiens une puissante garantie contre les abus du pouvoir et protégeait leurs biens autant que leurs personnes (1).

49. — Le droit d'appel pouvait être exercé contre toutes les décisions des magistrats, mais nous pensons qu'il était momentanément suspendu pendant la dictature.

Lorsque le dictateur statuait en matière militaire, on reconnaît sans difficulté que sa décision était sans recours. Comme général, en effet, il est seul juge de la discipline dans son armée. Mais s'il exerçait son autorité civile à l'égard de ses concitoyens, on ne saurait admettre davantage, sans porter une atteinte grave à sa puissance, qu'il fût lié, comme un magistrat ordinaire, aux lois sur l'appel au peuple (2).

L'exemption de la *provocatio* paraît résulter de la

(1) Laboulaye, *l'État et ses limites*, p. 108, appelle les lois de provocation de « véritables lois *habeas corpus* ».

(2) Zonaras, VII, 13. — Denys, V, 70, 73. — Tite-Live, II, 18, 29; III, 20 ; IV, 13, 15, etc. — Becker, II, I, 388. — Lange, I, 638. — Festus pense que la dictature aurait été soumise à la provocation, p. 198.

*lex de dictatore creando* (1), qui dérogeait ainsi à la première loi Valeria. Après la nomination du dictateur, il n'y avait, en effet, dit Tite-Live, d'autre ressource que l'obéissance, *nullum nisi in cura parendi auxilium.* La seconde loi *Valeria* et le plébiscite *Duilium* n'établissaient pas davantage la *provocatio* contre la dictature, car ils ne la consacraient qu'à l'égard des magistratures électives.

50. — Les auteurs anciens sont d'accord, au reste, pour affirmer l'indépendance du dictateur (2), et c'est ainsi qu'Appius Claudius, selon Tite-Live (3), ne voyait d'autre remède aux excès qui suivirent la loi Valeria que la nomination d'un dictateur. « Tous nos maux, disait-il, sont nés de la loi d'appel. Que reste-t-il aux consuls? des menaces et non du pouvoir, puisque le coupable peut appeler de leur jugement aux complices de sa faute. Nommons un dictateur dont les jugements sont sans appel, et cette fureur qui menace de tout embraser va bientôt s'éteindre. Qu'on vienne ensuite frapper les licteurs, quand on saura que le pouvoir de faire battre de verges le coupable et tomber sa tête est concentré dans la main du magistrat dont on a outragé la majesté. »

51. — On trouve cependant dans l'histoire un

(1) Tite-Live, II, 18, dit que l'*imperium* du dictateur est *sine provocatione.*

(2) Digeste, I, II, 18 : *Itaque dictatores proditi sunt, a quibus non provocandi jus fuit et quibus etiam capitis animadversio data est.*

(3) Tite, Live II.

exemple qui prouve que le droit d'appel fut exercé avec succès contre la sentence d'un dictateur (1). Ainsi Papirius Cursor, ayant condamné à mort son maître de cavalerie, Fabius Maximus, pour avoir livré combat malgré sa défense, vit son jugement violemment attaqué devant le peuple. Redoutant de ne point en obtenir la confirmation, il préféra renoncer à son exécution.

52. — Malgré l'authenticité de ce fait et bien qu'il se rapporte à une condamnation infligée lorsque le dictateur était à la tête de l'armée, c'est-à-dire, là précisément où il était tout puissant, on ne peut en induire qu'il fut soumis à la loi *Valeria*. L'appel qui fut alors exercé contre la sentence dictatoriale s'explique facilement par l'éclatante victoire que le coupable avait remportée. On ne voulut pas que celui qui était pour la ville une cause d'actions de grâce, pour qui fumaient les autels des sacrifices chargés de glorieuses dépouilles, fut mis à mort en présence du peuple romain qui célébrait son triomphe. La douleur que cette condamnation eut infligée à l'armée, la joie qu'elle eut, au contraire, procurée à l'ennemi furent seules cause que l'on méconnut alors l'*imperium* dictatorial.

53. — Les lois sur la *provocatio* avaient été portées pour affaiblir l'autorité publique. On s'explique donc très bien qu'elles n'aient point eu d'application

(1) Tite-Live, VIII, 33.
(2) *Voy.* Mispoulet, p. 223.

pendant la dictature, créée précisément pour fortifier cette autorité en la concentrant dans les mains d'un seul (1). Au reste on comprendrait d'autant moins que les dictateurs aient été soumis au droit d'appel que les magistrats ordinaires y contrevenaient souvent et que, maintes fois, on fut obligé de renouveler les lois en établissant le principe (2).

En temps normal, l'exercice du droit d'appel offrait de nombreuses difficultés, mais, pendant la dictature, il semblait tout à fait impraticable. En effet, dans les circonstances particulièrement troublées où l'on recourait à la magistrature suprême, on ne pouvait, sur la demande du premier venu, réunir les comices pour apprécier les réclamations d'un citoyen. Il fallait empêcher que la mauvaise foi ne cherchât à nuire à l'État.

54. — Mais le principe de la responsabilité qui s'appliquait à toutes les magistratures était-il, comme celui du droit d'appel, inapplicable à la dictature ? Les écrivains sont aussi affirmatifs sur ce second point qu'ils le sont sur le premier et ils déclarent formellement que le dictateur était irresponsable (3).

Il ne lui eût servi de rien, en effet, d'avoir des pouvoirs si étendus, s'il avait pu être poursuivi pour

(1) Il résulte de nombreux discours de sénateurs rapportés par les écrivains que la dictature n'était pas soumise à la *provocatio*.

(2) Tite-Live, X, 9.

(3) Zonaras, VII, 13. — Plutarque, *Fabius*, 3.— Appien, *De bello civili*, II, 23. — Denys, V, 70; VII, 56. — Tite-Live, *passim*. — V. Lange, I, 757.

l'usage qu'il en avait fait. Son irresponsabilité complétait sa liberté d'action, mais elle ne le protégeait que s'il ne violait pas les lois en vigueur. Ainsi il devait respecter l'inviolabilité tribunicienne et ne pouvait prolonger ses pouvoirs au-delà du terme légal sans encourir la peine de mort et la confiscation en vertu de la loi *Valeria de sacrando cum bonis capite ejus qui regni usurpandi consilia inisset.*

55. — En résumé la dictature, d'après les anciens écrivains, nous apparaît avec une grande puissance dominant toutes les magistratures par l'étendue de ses privilèges. On lui a contesté cependant, de nos jours, ce caractère supérieur, et M. Servais, dans son étude sur la dictature (1), n'a pas admis les affirmations des auteurs, sous prétexte que les faits contredisaient leurs opinions.

D'après ses conjectures la dictature serait, comme toute magistrature, soumise à l'intercession tribunitienne, à l'appel au peuple, au principe de la responsabilité. Mais les exemples qu'il cite ne sont que des faits exceptionnels, rapportés par l'histoire, précisément parce qu'ils dérogeaient au principe de l'indépendance du dictateur.

56. — Comment croire que les écrivains aient commis des exagérations sur les institutions au milieu desquelles la plupart d'entre eux ont vécu? Comment penser qu'ils aient pu commettre tous la même erreur ?

(1) Thorin, 1886, *La dictature*, p. 25.

Nous ne prétendons pas vouloir mieux connaître qu'eux la magistrature suprême, et nous nous prévalons, au contraire, de leurs écrits pour soutenir qu'elle jouissait de prérogatives extraordinaires. Sans celles-ci, en effet, l'institution n'eût pu rendre de services, car l'intercession eût continué d'entraver la marche du gouvernement, la *provocatio* eût empêché la répression énergique des crimes contre l'État, et le principe de la responsabilité eût paralysé outre mesure le détenteur du pouvoir.

57. — Mais, avec la dictature, la tyrannie ne succédait pas à la liberté, car les droits des citoyens ne se trouvaient pas alors anéantis, ils étaient seulement restreints

Le premier dictateur, T. Lartius fit un noble usage de sa puissance et sa sagesse fit aimer la dictature. Il traça par ses vertus une route dont pendant plus de 400 ans ses successeurs ne se sont pas écartés. On ne peut qu'admirer leur intégrité et leur grandeur d'âme.

Les citoyens que l'on appelait, au reste, à cette haute dignité étaient les plus distingués de la République. Ils avaient déjà donné des gages de leur valeur, soit à la tête de l'armée, soit dans les discussions du forum.

Le dictateur choisi avait donc la confiance de la République, et, comme sa nomination était en quelque sorte la proclamation officielle d'un danger, il devait agir avec vigueur. Sûr de l'appui du Sénat et des magistrats qui l'avaient nommé, il devait prendre

des mesures en rapport avec la gravité des événements. Pour lui, le salut du peuple devait être la loi suprême et il ne pouvait pas craindre d'être poursuivi pour ses actes, s'il était reconnu avoir agi pour détourner les dangers qui menaçaient l'État.

58. — La dictature fut donc le remède suprême auquel le Sénat recourait dans ces temps de crise d'où les nations ne sortent souvent qu'au détriment de leurs libertés. Plus d'une fois la dictature sauva la République, au dehors de l'ennemi, au dedans, des agitations du forum. Si durant près de trois siècles, comme le remarque Duruy (1), Rome ne connut pas l'existence orageuse des républiques grecques, si ces mouvements, qui auraient ailleurs dégénéré en révolution, n'eurent à Rome pour résultat que le développement régulier de la Constitution, on le dut beaucoup à cette magistrature dont la puissance illimitée tempérait la fougue populaire, en même temps qu'elle arrêtait les desseins ambitieux.

(1) *Histoire des Romains*, p. 147. — Montesquieu, *Esprit des lois*, II, 3.

## CHAPITRE VI

### DÉCADENCE DE LA DICTATURE

SOMMAIRE :

59. — Cause de la décadence de la dictature.
60. — Epoque où elle commence.
61. — Empiétement des Tribuns.
62. — Plébiscite *de æquando magistri equitum et dictatoris jure*.
63. — L'utilité de la dictature disparaît.
64. — Elle tombe en désuétude.
65. — Sénatus-consulte *ultimum*.
66. — Son emploi.
67. — Caractère des dictatures de Sylla et de César.
68. — Dictature de Sylla.
69. — Dictature de César.
70. — Abolition de la dictature.

59. — Tant que la dictature fut regardée comme une magistrature exceptionnelle à laquelle on ne recouraît que lorsque le salut de l'État était en jeu, l'institution vit grandir son prestige en même temps que sa puissance. Mais lorsqu'on en vint à se servir de la dictature pour l'accomplissement d'un projet politique, ou même dans le seul but d'apporter de l'éclat à une cérémonie publique, ses prérogatives furent plus discutées. En un mot, en rendant l'institution plus fréquente, on ne fit que l'avilir.

60. — Cette décadence commence en 363, année

qui vit le premier dictateur *Clavi figendi causa* (1). A partir de cette époque, les règles de la nomination furent souvent violées, et une loi dont on ignore la date vint soumettre la dictature à la *provocatio* (2). C'était là porter un coup terrible à sa puissance en la dépouillant d'une de ses plus grandes prérogatives, l'irresponsabilité, et désormais les mots *optimo jure* furent retranchés avec raison de la formule d'investiture des dictateurs.

61. — Les tribuns de la plèbe commencèrent de bonne heure à revendiquer contre le dictateur les droits qu'ils avaient contre les autres magistrats (3). Souvent ils cherchèrent à couvrir de leur *auxilium* les citoyens menacés par le dictateur, et leurs protestations, qui se manifestèrent à l'égard des dictateurs militaires, sous la forme d'une intervention purement gracieuse, *auxilium precarium non justum*, se transformèrent bientôt en véritable intercession contre les dictateurs civils qui outrepassaient leur mission.

62. — L'intervention des comices dans l'élection vint encore porter atteinte à l'indépendance du dictateur. Après Trasimène, le peuple nomma, en effet, Q. Fabius avec le titre de *prodictator*. Mais peu après, des dissentiments s'étant élevés entre le

(1) Paul Diaconus, p. 66. — Tite-Live, VII, 3.

(2) On en ignore la date — *Voy.* Festus, p. 198. — Zumpt, 1, 2, 14, 20. — Mommsen, 157.

(3) *Voy.* Bender, *De intercessione tribunicia.* — E. Belot, *De tribunis plebis.*

dictateur et son maître de cavalerie, les tribuns firent voter un plébiscite « *de æquando magistri equitum et dictatoris jure* (1) ». C'était abaisser l'*imperium*, en scindant le commandement suprême : c'était revenir à la dualité du pouvoir consulaire.

63. — Les usurpations successives des tribuns et des comices avaient donc amoindri la dictature, qui n'était plus qu'une arme émoussée. D'autre part, si la race des Fabius et des Cincinnatus était éteinte, les circonstances qui avaient amené la création et le maintien de cette institution avaient maintenant disparu : la dictature *rei gerundæ causa* ne pouvait plus servir aux guerres longues et lointaines, et la fin de la lutte des patriciens et des plébéiens (2) rendait inutile la dictature *seditionis sedendæ causa*, comme l'augmentation des magistrats rendait superflue les dictatures civiles.

64. — Enfin, le Sénat, dont nous avons vu la grande influence dans la nomination du dictateur, voyant l'institution lui échapper, la laissa tomber peu à peu en désuétude (3). Aussi, à partir de 216, on ne trouve plus de dictateurs militaires, et à partir de 202 plus de dictateurs civils.

65. — Bientôt, cependant, on vit reparaître l'institution sous une forme nouvelle. L'ancienne dictature

(1) *Corpus inscriptionum*, I, p. 556. — Polybe, III, 183. — Dio Cass, 57, § 16.

(2) Par la loi Hortensia de 286.

(3) Au début le consul proclamait souvent dictateur le candidat du Sénat. Au VI^e^ siècle, il suit l'impulsion populaire. (Plutarque, *Marcellus*, 24.)

fut, en effet, exercée en vertu du *Senatus consultum ultimum* par les magistrats supérieurs tels que le préteur, le proconsul ou le tribun du peuple : le plus souvent on fait appel aux consuls en charge (1).

Désormais on ne prend plus soin de désigner un nouveau magistrat. Le Sénat se borne à rendre un décret ordonnant aux consuls de veiller au salut de la République : *videant consules ne quid respublica detrimenti capiat* (2).

66.—Ce Senatus-consulte était rendu lorsque l'État avait à craindre soit la guerre civile, soit la guerre extérieure, exactement dans les mêmes cas où on recourait autrefois à la dictature (3). Il investit ces magistrats d'un pouvoir dictatorial, mais, en réalité, c'était le Sénat qui l'exerçait par l'intermédiaire des consuls.

La première application certaine du Senatusconsulte *ultimum* remonte à l'époque des Gracques (4) et depuis ce moment le Sénat y recourut souvent, bien que la légitimité en fût contestée. Cicéron fut même condamné à l'exil pour avoir fait usage de ces pouvoirs extraordinaires que les comices regardaient comme contraires à la Constitution.

Le Senatus-consulte *ultimum* n'était donc qu'un

(1) Mommsen, I, 664-665. — Lange, I, 728-729. — Salluste, *Hist.*, I, 49.

(2) La formule officielle variait souvent : *ut consul rempublicam defendat*, ou : *operam dent consules ut imperium populi romani majestasque conservetur.*

(3) Salluste, Cat., 19.

(4) Plutarque, *Tib. Gracch.* 19.

appel solennel à la vigilance, à la fermeté et au patriotisme des Consuls. Il remplaça la dictature qui était devenue impossible et qui avait été abolie, en fait, à partir de 202. Cependant, à la fin de la République, elle ressuscita illégale et violente.

67. — Mais les dictatures de Sylla et de César n'ont que le nom de commun avec l'ancienne institution. Ce furent plutôt des magistratures nouvelles, supérieures au Consulat qui subsistait à côté d'elles. Leurs pleins pouvoirs ne peuvent plus être désignés par le mot *imperium*, mais bien par ceux de *regnum*, μοναρχια, τυραννις (1).

68. — Sylla fut nommé, en 81, *dictator legibus scribundis et reipublicæ constituendæ*, par un *interrex*, en vertu de la loi Valeria (2). Cette loi lui donnait pour un temps illimité le droit de prononcer la peine capitale et la confiscation des biens, de décréter la fondation des colonies, d'établir ou de dissoudre les communes, de donner ou d'enlever des royaumes (3).

On sait avec quelle cruauté il assouvit ses vengeances et fit couler des flots de sang. Il s'occupa cependant de rétablir l'ordre dans la République et, malgré l'horreur qu'inspirent ses crimes, on ne peut s'empêcher de reconnaître la sagesse qui dicta ses lois (4).

(1) Cicéron, *Ad Att.*, VIII, 11, § 2. — Denys, v. 77.
(2) *V.* Lange, III, 144, 167.
(3) Salluste, *Hist.*, I, 45 § 13. — Plutarque, *Sulla*, 33.
(4) *Voy.* Vockestaert, *De L. Cornelio Sulla legislatore.* — Zachariæ, Sulla, *organisateur de la République romaine.*

Il donna même au monde étonné un exemple unique d'audace et de témérité, car il abdiqua spontanément la dictature en 79. La terreur qu'il inspirait était si grande, que, pendant deux ans qu'il vécut encore, aucune voix n'osa s'élever contre la spoliateur et le bourreau de Rome et de l'Italie.

69. — César fut nommé dictateur en 49 par le préteur Æmilius Lepidus (1). Il ne garda le pouvoir que quelques jours et abdiqua après avoir présidé les comices électoraux. Mais, après la victoire de Pharsale, il fut nommé *dictator reipublicæ constituendæ causa* (2), et, en 44, *dictator in perpetuum*. Il cumula plusieurs fois le consulat et la dictature.

Le Sénat et le peuple lui conférèrent la décision suprême de la paix et de la guerre, le pouvoir censorial, le droit de désigner des candidats à toutes les fonctions et de disposer du trésor public. Entre autres distinctions honorifiques, il portait le titre d'*Imperator* et les surnoms de *Liberator* et de *Parens patriæ* (3).

Le dictateur César était donc devenu un monarque absolu. Sa gloire ne le protégea pas cependant contre une conspiration. Il fut tué le 15 mars 44 avant J.-C. On prétendit qu'il aspirait au titre de roi qui n'eût rien ajouté cependant à sa puissance.

De même que le triumvirat, les magistratures de

(1) Dio Cass., XLI, 36.
(2) Dio Cass., XLII, 20. — Plutarque, *Cæs.*, 51.
(3) A. W. Zumpt, *De dictatoris cæsariis honoribus*.

Sylla et de César préparèrent la transition de la République à l'Empire (1). La dictature fut, en effet, le premier masque de la monarchie et l'année même de la mort de César, Antoine l'abolit *in perpetuum* (2), car il comprit que le masque était inutile. Désormais les dictatures temporaires disparaissent, mais la dictature perpétuelle commence.

(1) Mommsen, II, 683.
(2) *Lex Antonia*, 43 av. J.-C.

# Liste des Dictateurs et des Maitres de la Cavalerie [1]

| ANS DE ROME | ANS AVANT J.-C. | NOMS DES DICTATEURS | NOMS DES MAITRES DE LA CAVALERIE | CAUSE de la NOMINATION |
|---|---|---|---|---|
| 255 | 498 | Titus Lartius. | Spurius Cassius Viscellinus. | R. G. |
| 257 | 496 | A. Postumius Albus. | T. Æbutius Helva. | R. G. |
| 259 | 494 | M' Valerius Volusus. | Q. Servilius Priscus. | R. G. |
| 295 | 458 | L. Quinctius Cincinnatus. | L. Tarquitius Flaccus. | R. G. |
| 314 | 439 | L. Quinctus Cincinnatus, II. | C. Servilius Priscus Ahala. | S. S. |
| 316 | 437 | Æmilius Mamercinus. | L. Quinctius Cincinnatus. | R. G. |
| 318 | 435 | Q. Servilius Priscus, ou Aulus Servilius Structus. | Postumius Æbutius Helva. | R. G. |
| 319 | 434 | Æmilius Mamercinus, II. | Aulus Postumius Tubertus. | R. G. |
| 322 | 431 | A. Postumius Tubertus. | L. Julius Julus. | R. G. |
| 327 | 426 | Æmilius Mamercinus, III. | A. Cornelius Cossus. | R. G. |
| 335 | 418 | Q. Servilius Priscus, II. | Q. Servilius Priscus Axilla. | R. G. |
| 325 | 408 | P. Cornelius Maluginensis Cossus. | C. Servilius Ahala. | R. G. |
| 357 | 396 | M. Furius Camillus. | P. Cornelius Scipio. | R. G. |
| 363 | 390 | M. Furius Camillus, II. | L. Valerius Publicola Potitus. | R. G. |
| 366 | 387 | M. Furius Camillus, III. | C. Servilius Ahala. | S. S. |
| 369 | 384 | A. Cornelius Maluginensis. | T. Quinctius Capitolinus. | R. G. |
| 374 | 379 | T. Quinctius Cincinnatus. | A. Sempronius Atratinus. | R. G. |
| 385 | 368 | M. Furius Camillus, IV. | L. Æmilius Mamercinus. | R. G. |
| 385 | 368 | P. Manlius Capitolinus. | *C. Licinius Calvus.* | R. G. |
| 386 | 367 | M. Furius Camillus, V. | T. Quinctius Cincinnatus. | R. G. |
| 390 | 363 | L. Manlius Imperiosus. | L. Pinarius Natta. | C. F. |
| 391 | 362 | Appius Claudius Crassus Regillensis. | L. Cornelius Scipio. | R. G. |

1. Les noms en italiques sont ceux des plébéiens. Voici l'explication des abréviations : C. F. signifie *clavi figendi causa*; R. G., *rei gerundæ*; S S. *seditionis sedendæ*; F. L. *Feriarum latinarum*; Q. E. *Quastionibus exercendis*; S. L., senatui legendo; R.-C. *Reipubliæ constituendæ*; C. H. *comitiorum habendorum*. Les nominations annulées pour vice de formes sont indiquées par un astérisque.

| ANS DE ROME | ANS AVANT J.-C. | NOMS DES DICTATEURS | NOMS DES MAITRES DE LA CAVALERIE | CAUSE de la NOMINATION |
|---|---|---|---|---|
| 393 | 359 | T. Quinctius Pennus. | Servilius Cornelius Malugi-nensis. | R. G. |
| 393 | 359 | Q. Servilius Ahala. | T. Quinctius Pennus. | R. G. |
| 394 | 358 | C. Sulpicius Pelicus. | M. Valerius Publicola. | R. G. |
| 397 | 355 | *C. Marcius Rutilus.* | *C. Plautius Proculus.* | R. G. |
| 400 | 352 | T. Manlius Capitolinus Tor-quatus. | A. Cornelius Cossus Arvina. | R. G. |
| 401 | 351 | C. Julius Julus. | L. Æmilius Mamercinus. | R. G. |
| 402 | 350 | M. Fabius Ambustus. | Q. Servilius Ahala. | R. G. |
| 403 | 349 | L Furius Camillus. | P. Cornelius Scipio. | R. G. |
| 404 | 348 | T. Manlius Capitolinus Tor-quatus, II. | A. Cornelius Cossus Ar-vina, II. | C. H. |
| 405 | 347 | C. Claudius Crassinus. | *C. Livius Denter.* | C. H. |
| 408 | 344 | L. Furius Camillus, II. | Cn. Manlius Capitolinus. | C. H. |
| 409 | 343 | M. Valerius Publicola Potitus. | Q. Fabius Ambustus. | F. L. |
| 411 | 341 | M. Valerius Corvus. | L. Æmilius Mamercinus. | S. S. |
| 413 | 339 | L. Papirius Crassus. | L. Papirius Cursor. | R. G. |
| 414 | 338 | *Q. Publilius Philo.* | *M. Junius Brutus Scœva.* | R. G. |
| 416 | 336 | C. Claudius Crassinus, II. | C. Claudius Hortator (*). | R. G. |
| 416 | 336 | P. Valerius Publicola. | M. Fabius Ambustus. | R. G. |
| 418 | 334 | L. Æmilius Mamercinus. | *Q. Publilius Philo.* | C. H. |
| 419 | 333 | P. Cornelius Rufus (*). | M. Antonius. | R. G. |
| 421 | 331 | M. Papirius Crassus. | P. Valerius Publicola Potitus. | R. G. |
| 423 | 329 | Cn. Quinctius Varus. | L. Valerius Potitus. | C. F. |
| 426 | 326 | *Claudius Marcellus* (*). | Spirius Postumius Albinus. | C. H. |
| 429 | 323 | L. Papirius Cursor. | Quintus Fabius Maximus Rul-lianus *et ensuite* L. Papi-rius Crassus. | R. G. |
| 431 | 321 | A. Cornelius Arvina. | M. Fabius Ambustus. | R. G. |
| 432 | 320 | *Q. Fabius Ambustus* (*). | *P. Ælius Pætus.* | C. H. |
| 432 | 320 | *M. Æmilius Papus.* | *L. Valerius Flaccus.* | C. H. |
| 433 | 319 | T. Manlius Capitolinus Tor-quatus, II. | L. Papirius Crassus. | ? |

| ANS DE ROME | ANS AVANT J.-C. | NOMS DES DICTATEURS | NOMS DES MAITRES DE LA CAVALERIE | CAUSE de la NOMINATION |
|---|---|---|---|---|
| 434 | 318 | L. Cornelius Lentulus. | L. Papirius Cursor. | R. G. |
| 437 | 315 | L. Æmilius Privernas. | *L. Fulvius Currus.* | R. G. |
| 438 | 314 | Q. Fabius Maximus Rullianus. | Q. Aurelius Cerretanus, puis C. Fabius. | R. G. |
| 439 | 313 | *C. Mænius.* | M. Foslius Flaccinator. | Q. E. |
| 440 | 312 | *C. Pœtelius Libo.* | M. Foslius Flaccinator, II. ou M. Pœtilius Libo. | R. G. |
| 441 | 311 | C. Sulpicius Longus. | *C. Junius Bubulcus Brutus.* | R. G. |
| 443 | 309 | L. Papirius Cursor, II. | *C. Junius Bubulcus Brutus, II.* | R. G. |
| 447 | 305 | S. Cornelius Scipio Barbatus. | *P. Decius Mus.* | C. H. |
| 451 | 301 | *C. Junius Bubulcus Brutus.* ou Q. Fabius Maximus Rullianus, II. | *M. Titinius, aliter* M. Æmilius Paulus. | R. G. |
| 452 | 300 | Appius Claudius Cæcus. | P. Sempronius Sophus. | ? |
| 453 | 299 | M. Valerius Maximus. | M. Æmilius Paulus. | R. G. |
| 465 | 287 | Appius Claudius Cæcus. | | R. G. |
| 466 | 286 | Q. Hortensius. | | S. S. |
| 467 | 285 | Q. Fabius Maximus Rullianus, III. | L. Volumnius Flamma Violensis. | ? |
| 477 | 275 | P. Cornelius Rufinus. | | R. G. |
| 490 | 262 | *C. Fulvius Maximus Centumalis* | *Q. Marcius Phillipus.* | C. F. |
| 495 | 257 | C. Sulpicius. | M. Valerius Publicola. | ? |
| 497 | 255 | *Q. Ogulnius Gallus.* | M. Lætorius Plancianus. | ? |
| 501 | 251 | P. Sulpicius. | M. Servilius Pullex Geminus. | ? |
| 504 | 248 | Claudius Glaucia *. | *Pas de maîtres de cavalerie.* | R. G. |
| 505 | 247 | A. Atilius Calatinus. | *L. Cœcillus Metellus.* | R. G. |
| 507 | 245 | *T. Coruncanius.* | M. Fulvius Flaccus. | C. H. |
| 522 | 230 | *C. Dulius.* | C. Aurelius Cotta. | R G. |
| 529 | 223 | *L. Cæcilius Metellus.* | M. *Fabius* Buteo. | C. H. |
| 532 | 220 | Q. Fabius Maximus Verrucosus. *. | | R. G. |
| 536 | 216 | Q. Fabius Maximus Verrucosus, II. | M. Minucius Rufus. | R. G. |

| ANS DE ROME | ANS AVANT J.-C. | NOMS DES DICTATEURS | NOMS DES MAITRES DE LA CAVALERIE | CAUSE de la NOMINATION |
|---|---|---|---|---|
| 516 | 216 | L. Venturius Philo (*). | M. Pomponius Matho. | C. H. |
| 537 | 215 | *M. Junus Pera.* | *T. Sempronius Gracchus.* | R. G. |
| 537 | 215 | M. Fabius Buteo. | *Nullo equitum magistro.* | S. L. |
| 540 | 212 | C. Claudius Centho. | *Q. Fulvius Flaccus.* | C. H. |
| 543 | 209 | *Q. Fulvius Flaccus.* | P. Licinius Crassus. | C. H. |
| 545 | 207 | T. Manlius Torquatus. | C. Servilius Geminus. | C. et L. |
| 546 | 206 | *M. Livius Salinator.* | *Q. Cœcilius Metellus.* | C. H. |
| 548 | 204 | *Q. Cœcilius Metellus.* | L. Venturius Philo. | C. H. |
| 550 | 202 | P. Sulpicius Galba Maximus. | M. Servilius Pullex Geminus | C. H. |
| 551 | 201 | C. Servilius Geminus. | P. Ælius Pœtus | C. H. |
| 671 | 81 | L. Cornelius Sulla Felix. | L. Valerius Flaccus | R. C. |
| 704 | 48 | C. Julius Cæsar. | *Nullo equitum magistro.* | C. H. |
| 705 | 47 | C. Julius Cæsar, II. | *M. Antonius.* | R. C. |
| 707 | 45 | C. Julius Cæsar, III. | M. Æmilius Lepidus. | R. C. |
| 708 | 44 | C. Julius Cæsar, IV. | M. Æmilius Lepidus, II. | R. C. |
| 709 | 43 | La Dictature est abolie par *la loi Antonia.* | | |

DROIT FRANÇAIS

DE LA

# DUALITÉ DES CHAMBRES

## INTRODUCTION

### ET DÉLIMITATION DU SUJET

Le pouvoir législatif est supérieur au pouvoir exécutif et au pouvoir judiciaire, car il les contient virtuellement et peut les modifier et les limiter à son gré. Il est donc, en vertu de sa nature même, l'apanage de la souveraineté : il en est la manifestation la plus éclatante et sa possession en forme le caractère distinctif.

A tous ces titres, le pouvoir législatif appartient à la nation seule. Dans l'antiquité, elle l'exerçait directement, car le peu d'étendue de la cité en rendait la pratique facile. On cherchait, au reste, dans la loi, non la traduction du droit, mais l'expression de la volonté générale.

Dans son *Contrat social*, Rousseau a exprimé la théorie des procédés de législation grecque et romaine

quand il a dit : « La souveraineté ne peut se représenter, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale et la volonté ne se représente pas. »

Le but des gouvernements modernes est de rechercher la justice. Il ne suffit plus que la loi soit acceptée de tous, il faut, en outre, qu'elle soit en conformité avec le droit. C'est parce que, suivant l'expression de Royer-Collard, nous voulons « la justice, et puis la justice, et toujours la justice (1) », que nous avons pu organiser le système représentatif.

On ne cherche donc pas à faire exprimer la volonté générale, mais la volonté conforme à la justice. De nos jours, au reste, les nations se composent de citoyens si nombreux et sont répandues sur de si vastes territoires, qu'il leur serait de toute impossibilité de voter directement les lois. Elles ne peuvent donc exercer le pouvoir législatif que par délégation, en le remettant à des mandataires de leur choix.

Sur ce point, il semble qu'il ne puisse y avoir qu'un avis, mais la représentation nationale sera-t-elle une ou multiple? Se composera-t-elle d'une Chambre unique ou se divisera-t-elle en deux Chambres?

De toutes les questions qui se rattachent à l'organisation du pouvoir législatif, celle-ci est la question capitale, car elle a une influence considérable sur

(1) Baraute, *Discours et écrits de Royer-Collard*, t. I, p. 42.

la marche du gouvernement. Des deux solutions qu'elle peut recevoir, l'une a pour elle l'expérience et l'autre plaît singulièrement aux esprits spéculatifs. Pour nous, nous sommes de ceux qui croient fermement à la nécessité de la division du pouvoir législatif entre les deux Chambres et qui réclament le maintien de cette division dans notre Constitution, au nom de l'expérience de tous les pays, au nom des vrais principes de toute législation.

Dans l'étude que nous avons entreprise sur la dualité des Chambres, nous avons pensé qu'il ne fallait pas se borner à l'examen de ce principe constitutionnel dans notre histoire, et nous avons jugé utile de présenter les solutions adoptées dans les divers pays.

Nous avons insisté tout d'abord sur la Constitution de l'Angleterre et sur celle des États-Unis, parce que ces deux pays, qui touchent le nôtre de si près par leurs institutions et leurs mœurs politiques, sont comme les berceaux de la liberté et du gouvernement du peuple par lui-même. Ils nous montreront l'institution d'une Chambre haute reposant sur deux principes différents, celui de l'hérédité et celui de l'élection.

De l'examen des Constitutions modernes, il ressortira que la règle de la dualité des Chambres est consacrée par l'expérience et qu'elle a produit de bons résultats dans les monarchies comme dans les Républiques.

Notre histoire constitutionnelle, malgré ses révo-

lutions, nous fournira de précieux enseignements.

Nous aborderons ensuite la partie la plus importante de notre sujet. Nous montrerons que la division du pouvoir législatif n'est pas, comme on l'a prétendu, contraire à la logique et qu'elle est exigée pour des raisons générales.

Puis nous nous occuperons de démontrer la nécessité d'une seconde Chambre dans les sociétés démocratiques. Nous exposerons quelques-uns des systèmes qu'on a imaginés pour lui servir de base.

Enfin nous parlerons des attributions des deux Chambres et du rôle spécial qui leur a été confié par la Constitution de 1875.

# PREMIÈRE PARTIE

## DE LA DUALITÉ DES CHAMBRES DANS LES CONSTITUTIONS MODERNES

---

## CHAPITRE PREMIER

### CONSTITUTION ANGLAISE

SOMMAIRE :


1. — La Constitution n'apparait pas sous la forme d'un acte solennel unique.
2. — Origine du Parlement.
3. — Simon de Montfort modifie sa composition.
4. — Développement du Parlement sous Édouard Ier et Édouard II.
5. — Division du Parlement. Sa cause.
6. — Rôle joué par les deux Chambres jusqu'en 1688.
7. — Du Parlement depuis la Révolution de 1688 jusqu'à la réforme électorale de 1832. Whigs et Tories.
8. — Réforme électorale de 1832. Ses conséquences.
9. — Avantages de la dualité des Chambres.
10. — État actuel de la division du pouvoir législatif.
11. — Attributions des deux Chambres.


1. — Avant de commencer l'étude de la dualité des Chambres en Angleterre, il convient de reconnaître que les Anglais ne se sont pas ingéniés à appliquer aux faits sociaux les méthodes rigoureuses de la

pensée. Aussi ne trouve-t-on pas des Constitutions élaborées avec une science profonde, avec une méthode minutieuse. Jamais, en effet, ils n'ont présenté leur système politique sous la forme d'un acte solennel unique, et l'on peut dire que leur Constitution n'a point été faite au sens où on l'entend des Constitutions des autres pays.

Il existe bien certains grands monuments politiques, qui marquent chacun une étape dans l'histoire de leurs institutions : tels que la grande Charte (1215), la pétition des droits (1685), l'acte d'établissement (1701) ; mais aucun d'eux ne s'annonce comme l'établissemeut de quelque chose de nouveau. Leur but est d'exposer, avec une nouvelle force et une nouvelle clarté, les droits dont la nation a joui en vertu de coutumes immémoriales.

Si des institutions traditionnelles ont suffi aux Anglais, c'est qu'ils ont été toujours prêts, suivant les circonstances, à porter secours à la partie défaillante de leur vieil édifice gouvernemental, à combler ses vides, en un mot, à le renouveler en le maintenant tout à la fois. Aussi, sous ce rapport, la Constitution anglaise peut être regardée comme le chef-d'œuvre de la politique humaine, car, n'ayant point enchaîné le progrès dans un système, elle a été la cause de la prospérité et de la grandeur de nos voisins.

2. — De même que le reste de la Constitution politique anglaise, les deux Chambres naquirent presque spontanément et d'elles-mêmes. Ni l'une ni

l'autre ne fut la création d'une ingénieuse théorie, bien qu'il ne soit pas douteux que plusieurs des progrès successifs de leur développement n'aient été, chacun à son moment, l'œuvre d'un homme d'État pratique. Le Parlement anglais existe, en effet, de temps immémorial, et nous allons montrer très rapidement comment il est sorti de l'ancien état de choses.

Lors de l'établissement des Saxons en Angleterre, toutes les affaires de la nation étaient traitées par le roi, assisté de l'assemblée des Sages, le *Wittenagemot* (1).

Après la conquête normande, le pouvoir exécutif fut plus fortement constitué. Les assemblées générales ne furent plus convoquées et il y eut seulement des réunions des Grands du Royaume, qui formèrent le *Conseil royal*.

La fusion des deux races fit juger bientôt périlleux le pouvoir absolu des rois. L'aristocratie et la bourgeoisie s'allièrent pour défendre les libertés en danger. Jean sans Terre fut forcé de signer la grande Charte qui garantissait les intérêts du clergé, de la noblesse et du peuple, mais dont le but principal était de proclamer l'établissement régulier de l'*Assemblée du royaume*.

Cette Assemblée, dérivée du *Wittenagemot* saxon, devait se composer des évêques, des abbés et des

(1) Glasson, *Histoire du Droit et des Institutions de l'Angleterre*, t. I, p. 43.

hauts barons, convoqués chacun par lettre patente, toutes les fois qu'il serait nécessaire « d'asseoir les aides et les escuages ».

Un comité de vingt-cinq barons fut chargé de veiller à l'exécution des conditions imposées au roi.

On sait que Jean sans Terre et Henri III ne se firent pas scrupule de violer leurs serments de demeurer fidèles à la grande Charte, aussi la guerre éclata de nouveau. L'armée des barons, commandée par Simon de Montfort, comte de Leicester, fut victorieuse à Lewes et le roi fut fait prisonnier.

3. — C'est alors que Simon de Montfort jeta les bases de cette grande réforme parlementaire, qui n'a laissé à faire aux réformateurs suivants que des améliorations de détail (1).

L'Assemblée du royaume, bien que d'une composition plus flottante, moins strictement héréditaire que la Chambre des lords actuelle, avait laissé au dehors un des éléments les plus vigoureux de la nation, l'élément populaire. Aussi Simon de Montfort, comprenant l'importance et la valeur de l'élément civil qui grandissait dans la société politique de son temps, imposa à Henri III d'adjoindre au Parlement, non seulement deux chevaliers de chaque comté, comme cela avait eu lieu sous le règne de Jean, mais encore deux citoyens de chaque cité, et deux bourgeois de chaque bourg.

Ce fut au Parlement de 1265 que la bourgeoisie

1 *Voy.* Freemann, *le Développemment de la Constitution anglaise.*

parut, pour la première fois, à côté de la noblesse. Ainsi fut formé ce nouvel état du royaume, destiné à devenir, peu à peu, le plus puissant de tous, la Chambre des communes du Parlement.

Simon de Montfort mérite, à juste titre, d'être nommé le fondateur du gouvernement représentatif en Angleterre, car pour lutter tantôt contre le roi, tantôt contre les barons ses rivaux, il hâta le progrès des classes moyennes et leur assura définitivement leur place dans l'assemblée du royaume.

4. — Son œuvre faillit cependant périr comme lui à Evesham. Édouard Ier viola, en effet, fréquemment les Chartes, mais s'il parvint à briser quelques-unes des entraves dont on avait entouré le pouvoir exécutif, il ne put, grâce à la résistance énergique des barons, supprimer la convocation régulière du Parlement; c'était le seul moyen de se procurer des subsides et aussi d'apaiser le pays.

La lutte recommença cependant sous Édouard II. En 1311, les barons forcèrent le roi à réformer les abus et à respecter les prérogatives de la nation. La grande Charte fut même de nouveau confirmée, et on y inséra cette clause importante : « Comme beaucoup de personnes sont injustement maltraitées par les ministres du roi, et qu'on ne peut obtenir le redressement de ces griefs, sans un parlement général, nous ordonnons que le roi tiendra chaque année un Parlement ou même deux, si le besoin des affaires l'exigent. »

Si, en Angleterre, l'aristocratie et la bourgeoisie

firent alors alliance, c'est que, à l'encontre des autres sociétés du moyen âge, la féodalité ne s'y était pas développée. On se tromperait, en effet, sur la condition de droit et de fait des vassaux anglais, si on en jugeait par la condition des grands feudataires français (1). Tandis qu'en France les bénéfices devinrent héréditaires et les seigneurs indépendants de l'autorité royale, en Angleterre les barons restèrent des fonctionnaires et ne cessèrent de relever de la justice royale. Au reste, il n'y avait pas séparation tranchée entre la noblesse, la bourgeoisie et le peuple, car les fils cadets des barons ne se distinguaient pas du reste de la nation et rentraient dans la *commonalty* (2). Il n'y eut donc pas oppression d'une classe par une autre, et l'alliance fut possible entre elles pour lutter contre le pouvoir absolu.

5. — A partir d'Édouard III, la royauté abandonna un instant ses tentatives de pouvoir personnel et l'importance du Parlement alla grandissant. C'est même à dater de cette époque que la division du pouvoir législatif se manifesta nettement. Les hauts barons s'assemblèrent à part et les chevaliers, nommés par les comtés (*Knigts of the shire*), se réunirent aux représentants des villes et des bourgs pour former la Chambre des communes.

La différence dans les attributions et aussi dans

(1) Glasson, *Histoire du Droit et des Institutions d'Angleterre*, t. II, p. 170 et s.

(2). *Voy.* Bracton, *De legibus et consuetudinibus Angliæ.*

le mode de convocation amena cette division du Parlement en deux assemblées (1).

Les barons se réunissaient avec le conseil privé du roi pour délibérer sur l'administration. A l'origine, sauf les évêques, les abbés et quelques comtes régulièrement convoqués, le roi mande ceux qu'il veut. Richard II ayant rendu héréditaire le titre de baron, on ne signale plus que de rares appels personnels et la convocation à titre héréditaire devient la règle. Le grand conseil forme, à l'avenir, la Chambre des lords.

La Chambre des communes fut, au contraire, toujours composée de membres élus. Elle n'eût même à l'origine d'autre rôle que de voter l'impôt. Ce ne fut, en effet, que plus tard qu'elle prétendit s'ériger en cour de justice et intervenir dans les procès politiques.

6. — Maintenant que nous avons vu se former les deux Chambres, exposons succinctement leur rôle dans l'histoire politique de l'Angleterre.

La Chambre des communes ne remplit tout d'abord qu'une mission secondaire. Ses attributions étaient, en effet, trop faibles et ses membres se montraient pleins de défiance d'eux-mêmes et peu éclairés de leurs devoirs.

La puissance politique appartenait aux barons qui avaient acquis non seulement les charges et les

(1) Fischel, *la Constitution d'Angleterre*, trad. par Charles Vogel, t. 1, p. 13.

dignités de l'État, mais encore une immense richesse territoriale. Ils avaient donc une prépondérance considérable sur les députés des villes et des bourgs. Aussi furent-ils capables de lutter avec avantage contre le despotisme royal. On peut dire que la Chambre des lords empêcha alors la Constitution d'être étouffée dans son germe, comme l'ont été, à la même époque, celles du continent.

Mais l'aristocratie, à partir de Richard II (1377), devint si puissante qu'elle s'efforça de conquérir le pouvoir pour elle-même. C'est alors que commence une longue suite de temps troublés. « Durant les cent soixante années qui précédèrent l'union des deux Roses, neuf rois régnèrent en Angleterre. De ces neuf rois, six furent déposés, cinq perdirent la vie en même temps que la couronne (1). »

La Chambre des communes fut alors le plus ferme appui de la royauté et lui donna la force de rétablir l'ordre. L'aristocratie à la fin fut écrasée dans des batailles sanglantes, et l'avènement des Tudors montre le relèvement du pouvoir royal.

Au reste, après deux siècles de désordres, l'opinion s'était fortement prononcée en faveur de l'autorité. Le Parlement, il est vrai, ne montra pas d'opposition, mais sa souplesse lui permit de garder, sous ce gouvernement despotique, l'exercice apparent de tous ses droits. Aussi la liberté fut prompte

(1) Macaulay, *Histoire d'Angleterre*, traduit par Montégut, ch. I, p. 40.

à renaître, et lorsque les Stuarts menacèrent les vieilles coutumes de l'Angleterre, et prétendirent gouverner au nom du droit divin, une réaction se produisit, ayant pour point d'appui le Parlement tout entier.

Dans la révolution de 1648, les deux Chambres jouèrent un rôle bien différent. La Chambre des communes, tout en désirant un accommodement avec le roi, accepta sa mise en jugement. La Chambre des lords, au contraire, refusa à l'unanimité cette proposition et blâma les nombreuses illégalités commises. Les sages avertissements de la Chambre haute ne furent pas suivis. On la considéra comme un obstacle à la révolution, aussi fut-elle fermée et privée de ses fonctions législatives. La Chambre des communes, diminuée de ses membres les plus respectables, devint nominalement le suprême pouvoir de l'État. On connait ses excès; qu'il nous suffise de dire que l'histoire a qualifié cette Assemblée unique de Parlement croupion.

Après la restauration de Charles II, l'influence salutaire de la division du pouvoir législatif apparut clairement. Si la Chambre des communes, avec ses tendances libérales, avait été seule en face de la royauté aspirant à l'absolutisme, un antagonisme violent eût éclaté et une nouvelle révolution eût été inévitable. La Chambre des lords fut d'un utile contrepoids entre ces deux aspirations contraires. Elle protégea le trône contre les emportements de la Chambre des communes, et, bien qu'elle fut en partie

composée de créatures des Stuarts, elle puisa son indépendance dans l'hérédité et fut d'un puissant secours pour la liberté.

Le despotisme, un instant vaincu, essaya cependant de relever la tête, mais il fut écrasé définitivement en 1668. Cette révolution, strictement défensive, avait pour elle la légitimité et la tradition. Elle eut pour résultat d'établir un juste équilibre entre l'autorité et la liberté, représentées par de puissants organes (1).

7. — Les deux grandes crises du XVII[e] siècle n'ont apporté aucun tribut immédiat à la Constitution anglaise, car ce furent des révolutions purement politiques. Mais, à partir de cette époque, la monarchie de droit divin disparut et on lui substitua une monarchie contractuelle et parlementaire.

Désormais le Parlement nous apparaît avec des attributions considérablement augmentées. Il est chargé d'exercer un contrôle effectif sur les actes du pouvoir et ses décisions sont absolues. Mais pour comprendre le rôle de la Chambre des lords et de la Chambre des communes de 1688 jusqu'à 1832, c'est-à-dire jusqu'à la réforme électorale, il est nécessaire de connaître la situation politique de l'Angleterre à cette époque (2).

Dès le XVI[e] siècle, l'industrie et le commerce, l'agriculture s'étant considérablement développés, il

(1) *Voy.* Boutmy, *la Constitution anglaise.*

(2) Erskine May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, trad. C. de Witt, t. I, p. 327.

s'était formé, peu à peu, une nouvelle aristocratie territoriale *(Landed gentry)*, qui acquit bientôt toute la puissance politique, d'autant plus facilement que le nombre des électeurs était plus restreint.

Des bourgs, d'une population minime, jouissaient des droits de la représentation, quand souvent des villes nouvellement créées par le développement industriel n'envoyaient aucun électeur. Dans les comtés, les électeurs étaient un peu plus nombreux. Mais les petits propriétaires, ayant droit de vote, avaient diminué considérablement depuis deux siècles et se trouvaient tout particulièrement exposés à subir l'influence des grands seigneurs que l'illustration de leur race, leurs services et leur fortune plaçaient à la tête des comtés.

En Écosse et en Irlande, les défauts du système électoral étaient encore plus apparents. Le droit de suffrage ne se rattachait plus au droit de propriété, mais seulement à la possession de titres seigneuriaux, s'achetant et se vendant fréquemment.

Avec de tels corps électoraux, on comprend que la Chambre des communes était élue, en grande partie, sous l'influence de la *Landed gentry* et devait en présenter le caractère aristocratique.

A la même époque, la Chambre des lords subit de grands changements dans sa composition, car la couronne usa largement de son droit d'élever à la pairie. Ainsi Georges III, en moins de 17 ans, nomma 140 pairs héréditaires.

On pourrait croire qu'une Chambre haute choisie

par le roi, et une Chambre des communes élue sous l'influence des lords auraient été animées du même esprit politique. Leurs tendances furent cependant différentes et elles représentèrent deux fractions opposées de l'oligarchie qui dominait alors l'Angleterre.

Deux partis, en effet, se partagèrent le Parlement : les Whigs et les Tories. Les premiers siégeaient surtout à la Chambre des communes, tandis que les seconds composaient en grande partie la Chambre des lords (1).

Les Whigs luttaient contre les privilèges royaux qui diminuaient leur influence, et, dans ce but, se proclamaient les défenseurs des vieilles libertés de l'Angleterre.

Les Tories, au contraire, soutenaient les prérogatives de la royauté. Ils devaient donc se rencontrer surtout à la Chambre des lords, dont le plus grand nombre des membres devaient leurs titres à la munificence de la couronne. Celle-ci était, au reste, la sauvegarde de leurs privilèges et de leur influence.

Ainsi, soit par intérêt, soit aussi par amour de la patrie, les deux principes essentiels de la société, la liberté et l'autorité, trouvèrent des défenseurs dans deux puissantes institutions. Grâce à la dualité des Chambres, l'équilibre de la Constitution fut conservé.

(1) Lord Mahon, *Histoire de l'Angleterre*, depuis la paix d'Utrecht jusqu'à la paix de Versailles, t. VII, p. 232.

Mais la rivalité des partis ne reposant souvent que sur des intérêts personnels, le Parlement fut ouvert aux plus basses intrigues. On sait, en effet, comment Walpole assura son pouvoir pendant trente ans.

C'est alors que Georges III essaya de profiter de la faiblesse montrée par le Parlement pour restaurer l'ancienne prérogative royale et l'ancien principe : « *Les rois gouvernent et les ministres exécutent leurs ordres.* » Il s'appuya, pour soutenir sa tentative, sur le parti tory. « Il repoussait l'oligarchie des Whigs, parce que les Whigs lui mettaient un frein dans la bouche, tandis que le parti tory était une bête de somme tranquille, qu'il pouvait monter et conduire à sa guise. La véritable lutte de cette époque était, non entre la démocratie et l'aristocratie, mais entre l'aristocratie et la royauté (1). »

Le parti whig de la Chambre des communes essaya de résister à l'extension des prérogatives royales, mais son gouvernement, que le temps n'avait pu rendre libéral, avait mécontenté le pays. Aussi, après la dissolution de la Chambre, les élections de 1784 amenèrent le triomphe des tories pour plus d'un demi-siècle.

A partir de ce moment, malgré les apparences, il n'y eut plus deux Chambres séparées : le principe de la liberté n'était plus représenté, celui de l'autorité avait seul son organisation. Le parti tory se

(1) Cornewal Lewis, *Histoire gouvernementale de l'Angleterre*, trad. Mervoyer, t. I, p. 87.

donna alors libre carrière. Plein de haine pour la Révolution française, il fut l'instigateur de toutes les coalitions contre Napoléon et poussa le fanatisme jusqu'à charger l'Angleterre d'une dette de 25 milliards, qui la plongea dans une misère profonde.

La nation comprit alors que le seul moyen d'échapper à la domination de ce parti était de soustraire les élections à son influence. La réforme électorale avait fait de grands progrès dans l'opinion publique. En 1819, sir Francis Burdett déposa à la Chambre des communes un projet de réforme basé sur le suffrage universel. La proposition fut rejetée comme extravagante, mais elle produisit une vive agitation dans le pays. Notre révolution de 1830 y eut aussi un grand retentissement et donna une nouvelle impulsion aux opinions libérales. Sous cette double pression, le parti tory fut obligé de céder la place à un ministère libéral.

Dans les élections de 1831, « la fermentation populaire fut telle qu'elle parvint à surmonter l'étroit système électoral (1). » La nouvelle Chambre des Communes se prononça, à une grande majorité, pour la réforme. La Chambre des lords essaya bien de résister, mais elle dut céder devant la menace de changer sa majorité par une création de nouveaux pairs.

8. — Sans vouloir entrer dans les détails de la réforme électorale de 1832, nous dirons que les grandes villes industrielles furent dotées de repré-

(1) Erskine May, t. II, p. 67.

sentants et que l'on fit un pas vers la représentation proportionnelle.

Le nombre des électeurs s'éleva à 760 mille, tandis qu'en France, pour une population plus considérable, nous n'en avions que 200 mille.

La réforme de 1832 eut un immense résultat sur le Parlement. Elle émancipa la Chambre des communes de la tutelle de la Chambre des lords en lui donnant une origine distincte, une influence spéciale sur la marche du gouvernement. L'une, en effet, paraîtra animée de l'esprit libéral, tandis que l'autre s'inspirera surtout de l'esprit conservateur.

La Chambre des lords subit aussi l'influence de l'opinion publique. Elle ne représente plus exclusivement, comme autrefois, une puissante aristocratie. Ses membres ne sont plus choisis arbitrairement par le roi et ses ministres. Ils sont pris parmi les hommes qui sont investis de la confiance publique et ont atteint le premier rang par les services rendus au pays. S'appropriant les plus illustres de la société, la Chambre des lords semble moins un corps privilégié qu'une grande institution représentative. C'est « la véritable personnification de l'influence aristocratique et des intérêts aristocratiques du pays (1). »

La transformation du collège électoral changea le caractère de la Chambre basse. Élue à l'origine par les villes, les bourgs, les universités, les corporations, elle s'appelait avec raison la Chambre des communes,

(1) Eskine May, t. I. p. 316.

mais, par suite de l'extension du suffrage électoral, elle représenta plus librement les intérêts et les sentiments politiques du peuple et tendit à devenir la Chambre nationale.

Si la situation des deux Chambres fut ainsi modifiée, c'est que les partis eux-mêmes subirent une profonde transformation. En effet, les élections de 1832 n'amenèrent pas seulement le triomphe des libéraux, elles introduisirent un élément nouveau, l'élément radical envoyé par les villes industrielles.

Les radicaux étrangers à l'oligarchie whig, n'en possédant pas l'esprit de tradition, réclamèrent immédiatement le redressement de tous les griefs. Bien qu'ils ne fussent qu'une cinquantaine, ils ne tardèrent pas à acquérir une grande influence, car le parti irlandais, sous la direction d'O'Connel, fit alliance avec eux. Ils formèrent ainsi un groupe dont l'appoint était indispensable à la solidité de tout cabinet.

C'est alors que les *Whigs* renoncèrent à leur ancien nom, rappelant trop leur origine oligarchique, et prirent celui de *Libéraux*. Peu après les lords abandonnèrent le nom déconsidéré de *Tories* et adoptèrent celui de *Conservateurs*, plus en rapport avec la nouvelle situation sociale.

9.— Les nombreuses discussions qui se produisirent au sujet des réformes irlandaises, des corporations municipales et des taxes paroissiales, montrent le rôle important, autant que distinct, joué par les deux Chambres.

Tandis que la Chambre des communes mettait souvent une ardeur trop hâtive dans les réformes, la Chambre des lords représenta la tradition, en même temps qu'une sage modération. Elle rejeta impitoyablement tout changement quand l'opinion publique ne s'était pas prononcée d'une façon énergique. Sentant qu'elle ne pouvait s'opposer aux réformes, elle s'attacha à perfectionner les institutions, tout en les défendant contre les excès de la démocratie.

D'après cette étude sommaire du régime parlementaire en Angleterre, on peut voir de quel secours la dualité des Chambres fut pour le maintien de la Constitution. Les principes de liberté et d'autorité, dont les réactions incessantes sont la condition d'une marche assurée vers le progrès, trouvèrent, en effet, des défenseurs dans deux institutions puissantes, sans être l'apanage exclusif de l'une d'elles. C'est ainsi qu'on vit la Chambre des communes protéger la royauté contre les pairs, sous Guillaume III, comme les pairs l'avaient protégée contre les Communes, sous Charles II.

On peut dire que les Anglais ont établi le gouvernement représentatif sur ses véritables bases, car il a su maintenir la stabilité de l'État au dessus de toute atteinte (1). Leur parlement a exercé dans toutes les affaires une grande influence et a été un

(1) *Voy.* De Lolme, *la Constitution de l'Angleterre*, ch. XII, p. 129.

grand Conseil national où se sont débattus et réglés tous les intérêts.

Mais si, au milieu des efforts les plus contraires, la nation a pu continuer, sans secousse, sa marche vers le progrès, si le trône est resté inébranlable, c'est que la division du pouvoir législatif a été une barrière non seulement contre la démocratie, mais aussi contre le despotisme d'une volonté sans contrôle.

10. — L'équilibre de la Constitution est cependant aujourd'hui sur le point d'être rompu, car la réforme électorale de 1832 a produit la subordination de la Chambre des lords à la Chambre des communes, de la Chambre héréditaire à celle qui représente la nation. Cette subordination est même allée en s'accentuant à mesure que la seconde Chambre a représenté un plus grand nombre d'électeurs.

On sait que la réforme électorale de 1867, due en partie aux efforts de M. Disraëli, chancelier de l'échiquier, eut pour résultat de donner une base plus étendue à la Chambre des communes, en diminuant le cens électoral dans les bourgs et les villes. De nos jours, M. Gladstone, se faisant le défenseur des idées démocratiques, est parvenu à faire adopter un bill qui a pour conséquence une plus grande proportionnalité des sièges électoraux à la masse de la population.

Le bill de répartition, voté le 4 décembre 1884, partage les villes, ainsi que les comtés, en districts électoraux de 54 mille habitants ou au-dessous, nommant chacun un député. En établissant ce chiffre

de 54 mille comme un maximum, et en accordant un siège électoral, voir même deux, aux villes qui ont de 15 à 50 mille habitants, M. Gladstone a donné ainsi satisfaction à ceux qui défendent l'ancien principe de la personnalité politique attribuée à certains bourgs ; mais le principe de la proportionnalité a reçu son application dans les comtés et par conséquent dans le plus grand nombre des circonscriptions.

Cette réforme électorale a produit un grand changement dans le caractère de la Chambre des communes, qui apparaît désormais comme une Chambre vraiment nationale. On peut se demander si la division du pouvoir législatif, telle qu'elle existe aujourd'hui en Angleterre, pourra bien sauvegarder les deux facteurs de la civilisation, la liberté et l'autorité. Une institution privilégiée comme la Chambre des lords a pu, en effet, résister à une autre institution privilégiée, la royauté, et à une seconde Chambre représentant l'oligarchie whig ; mais est-elle apte à servir de frein à la démocratie ? Tel n'est point notre avis. Une chambre de privilégiée ne peut lutter contre une chambre d'élus de la nation ; elle n'en a ni la puissance, ni l'énergie. On sait, en effet, que les pairs négligent souvent de remplir les fonctions dont ils sont investis et qu'ils se désintéressent d'importantes discussions, bien qu'ils aient le droit de voter par procuration (1).

(1) Erskine May, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, t. I, p. 309 et s.

Les Anglais connaissent bien les défauts de leur Chambre haute, mais ils savent aussi quels immenses services elle leur a rendus. Ils ne veulent pas supprimer une institution sans laquelle leur Constitution perdrait son équilibre, ils désirent seulement la réformer, et, en attendant, ils maintiennent le vieil édifice, bien que délabré, parce qu'il remplit encore une partie de son utilité.

Ainsi la Chambre des lords forme toujours un état du royaume, au même titre que le roi et la Chambre des communes. Elle s'efforce de maintenir son droit et de traiter les affaires sur le pied d'égalité.

11. — Nous allons, en terminant, énumérer les attributions des deux Chambres. Elles feront mieux comprendre le mécanisme de la Constitution anglaise.

L'initiative des lois appartient à chacune des deux Chambres, concurremment avec la couronne. Le droit de voter et d'amender les lois est entier pour l'une comme pour l'autre. Mais la Chambre des lords ne saurait valablement proposer aucun subside, ni apporter de changement au budget, elle peut seulement le rejeter dans son ensemble. Les Communes, depuis Richard II, prétendent avoir seules le droit d'accorder des fonds à la couronne et de fixer tout ce qui concerne la nature, le mode d'impôt, la mesure et la durée des taxes (1).

Le ministère est responsable devant les deux

(1) Gneist, *la Constitution communale en Angleterre*, t. I, p. 320.

Chambres. La mise en accusation des ministres peut être prononcée par la Chambre des communes, mais le jugement rentre dans les attributions de la Chambre des lords.

Ajoutons que les deux Chambres n'admettent pas l'intervention des tribunaux ordinaires, quand il s'agit du maintien de leur dignité et de leurs attributions. Elles peuvent statuer sur la vie et la liberté des citoyens par une loi spéciale, qui porte le nom de *bill of attainder* (1). Cette législation, il faut le reconnaître, est la confusion absolue des pouvoirs législatif et judiciaire.

(1) Fischel, t. II, p. 351.

## CHAPITRE II

### CONSTITUTION DES ÉTATS-UNIS

SOMMAIRE :

12. — Organisation primitive des colonies anglaises.
13. — Congrès de 1776. Il établit, en 1781, une assemblée unique.
14. — Fâcheuses conséquences d'une telle organisation du pouvoir législatif.
15. — Le congrès de 1787 établit deux Chambres.
16. — Leurs attributions.
17. — Développement successif du Sénat.
18. — Droit du Sénat en matière financière.
19. — Rôle du Sénat dans l'histoire des États-Unis.
20. — Conclusion.

12. — Les colonies anglaises de l'Amérique furent tout d'abord des compagnies commerciales, dont le gouvernement et le conseil supérieur siégeaient à Londres. Les planteurs trouvèrent bientôt oppressif ce gouvernement à distance. Ils exigèrent que le siège de la Société fût transféré en Amérique, et s'assemblèrent d'eux-mêmes pour délibérer sur leurs intérêts.

On organisa alors un gouvernement composé d'un président, chef du pouvoir exécutif, d'un conseil supérieur permanent et d'une assemblée générale votant ou refusant les subsides.

L'Assemblée générale devait, à l'origine, se com-

poser de tous les colons, mais lorsque ceux-ci se furent répandus sur un vaste territoire, leur présence devint impossible. Ils envoyèrent donc des délégués chargés d'imposer les taxes et de nommer les magistrats. Ces délégués se réunirent avec les membres du conseil supérieur en une seule assemblée que l'on appela la *Cour générale*. Mais bientôt, des difficultés s'étant élevées sur leurs droits respectifs, il fut décidé que la Cour générale se diviserait en deux Chambres distinctes, ayant chacune un droit de veto.

Ce gouvernement, d'abord particulier au Massachussets, devint commun à la plupart des colonies anglaises. Il rappelait l'organisation du pouvoir législatif de la mère patrie, avec cette différence que les membres de la Chambre haute, les assistants, étaient électifs comme les délégués, au lieu d'être héréditaires comme ceux de la Chambre des lords.

13. — Lorsqu'en 1776, avant même la fin de la guerre d'indépendance, il fut question d'organiser une constitution commune, on conçoit que les éléments essentiels devaient être empruntés à cette constitution de chaque État qui venait d'expérimenter, pendant plus de deux cents ans, à la suite de l'Angleterre, le système de la dualité des Chambres. Mais on ignore généralement que l'adoption d'une telle organisation ne fut pas immédiate et que les États de l'Amérique du Nord commencèrent par être soumis au régime d'une assemblée unique.

La guerre, si ardente et si pleine de dangers, que

les Américains soutinrent avec le généreux concours de la France, avait montré toute la nécessité de créer une nation forte. Mais les membrus de Congrès, divisés en deux grands partis, hésitaient sur la Constitution à donner aux États. Les uns, comme les Washington, les Hamilton, les Madison, voulaient constituer une véritable Union, afin que les États eussent vis-à-vis des puissances étrangères la solidité d'un peuple bien uni ; les autres penchaient vers une Confédération pour conserver l'autonomie des États (1).

Après des luttes ardentes, ce dernier parti l'emporta, car, si le Congrès se composait des représentants des divers Ètats, on votait par État, et ce mode de vote ne pouvait aboutir qu'à une Confédération. La Constitution de 1781 établit donc que chaque État conserverait sa souveraineté et ses droits particuliers, et qu'une assemblée générale unique réglerait les affaires communes.

14. — On ne tarda pas à voir les défauts d'une telle organisation. L'agitation politique était extrême. On ne pouvait s'entendre sur la solution à donner aux grands intérêts de la nation, car l'assemblée manquait de frein et de contrepoids pour rendre ses travaux productifs. Le trouble était, au reste, dans son sein, presque autant que dans le pays. C'est alors que les États, sentant la faiblesse du lien qui les rattachait entre eux, refusèrent d'exécuter les clau-

(1) *Voy.* Ed. Laboulaye, *Histoire des États-Unis*, t. III.

ses du traité de paix. La jeune République faillit périr par l'anarchie et son indépendance fut menacée.

15. — Dans ces graves circonstances, Hay et Hamilton comprirent qu'il fallait donner à la puissance législative fédérale une toute autre organisation. Ils proposèrent à la nation de nommer une Convention. La majorité des États adopta cette proposition, et un Congrès se réunit à Philadelphie le 14 mai 1787. Il nomma Washington son Président.

Dès le début, des divisions profondes éclatèrent au sujet de l'élection des députés de l'assemblée. Seraient-ils élus par les assemblées des États ou nommés directement et proportionnellement à la population ? Dans le premier cas, on aurait une confédération, dans le second, on aurait une union et l'assemblée serait une véritable représentation nationale. Les anti-fédéralistes, cette fois, l'emportèrent grâce aux efforts de Washington et de Madison.

Après les déplorables résultats de la Constitution de 1781, le Congrès ne considéra pas qu'une assemblée, sortie du suffrage direct, pût présenter assez de garanties pour la solidité de l'édifice gouvernemental, et il s'occupa d'établir une seconde Chambre.

La division du pouvoir législatif existait, au reste, dans les différents États et on avait pu en apprécier tous les avantages. Elle semblait donc indispensable, soit pour organiser une grande démocratie, soit pour la discipliner sagement. D'un autre côté, elle parut

un mécanisme ingénieux pour la défense des libertés locales.

On rejeta l'élection du Sénat par le suffrage proportionnel du peuple et on se décida à adopter un projet fixant sa nomination par les assemblées législatives des États, qui, quelle que soit leur importance, devaient élire deux sénateurs.

La préoccupation de la défense des libertés locales se montre évidente dans l'organisation de la Chambre haute, mais ce ne fut pas la raison déterminante de son établissement. On voulut surtout diviser la force législative, ralentir le mouvement des assemblées politiques et créer un tribunal d'appel pour la révision des lois (1).

Si les Américains, en effet, ont divisé alors la puissance législative, c'est qu'ils admiraient les heureux résultats produits par la dualité des Chambres en Angleterre. Aussi leur Constitution n'est sous ce rapport qu'une modification des institutions séculaires de l'Angleterre (2). On ne saurait les en blâmer, car ce qui doit changer dans les Constitutions, ce ne sont pas les institutions que le temps a proclamées essentielles, ce sont seulement les conditions de leur fonctionnement. Ainsi en Angleterre, pays aristocratique, la Chambre des lords devait être héréditaire ; aux États-Unis, pays de pure dé-

(1) Tocqueville, *La Démocratie en Amérique*, t. II, p. 137.

(2) *Voy.* Livingston, *Examen du gouvernement d'Angleterre comparé aux Constitutions des États-Unis.*

John Adam, *Défense de la Constitution des États-Unis d'Amérique.*

mocratie, la Chambre haute ne pouvait être qu'élective.

16. — En vertu de la Constitution du 17 septembre 1787, le Congrès des États-Unis se compose d'un Sénat et d'une Chambre des représentants. Les deux Chambres partagent l'initiative des lois, sauf, comme nous le verrons, en matière financière. Mais tandis que les membres de la Chambre des représentants sont élus tous les deux ans proportionnellement à la population, ceux du Sénat sont choisis pour six ans par la législature de chaque État et renouvelés par tiers, tous les deux ans. La Chambre des représentants étant une émanation directe de la nation est animée surtout de l'activité parlementaire et de l'esprit de changement. Le Sénat, au contraire, sortant d'une élection à deux degrés, représente particulièrement la sagesse et la tradition, aussi lui a-t-on confié des attributions spéciales.

Ainsi on l'a chargé de veiller aux relations extérieures de la République. Le Président, en effet, ne peut conclure les traités de paix ou de commerce, nommer les ambassadeurs et les autres agents diplomatiques que de l'avis et du consentement du Sénat (art. 2). Les Américains ont pensé avec raison que la stabilité est nécessaire dans les relations diplomatiques, car c'est le seul moyen d'inspirer confiance et de réaliser de grandes entreprises.

Le Sénat seconde le Président dans le choix des ministres et des hauts fonctionnaires de l'administration. On a craint que ces nominations, si importantes

pour la marche du gouvernement, ne soient faites sous l'influence des réactions violentes qui souvent accompagnent l'élection d'un nouveau Président. Mais bien que le consentement du Sénat paraisse nécessaire pour la révocation des employés fédéraux, l'usage a donné au Président le droit d'agir seul.

Le Sénat intervient donc dans la nomination d'un grand nombre de fonctionnaires, particulièrement dans celles des juges de la Cour suprême et des juges fédéraux. On a pensé que l'on ne saurait trop chercher l'indépendance dans la détermination des juges, chargés de sauvegarder la Constitution contre les surprises de l'opinion publique.

17. — De larges attributions furent donc confiées au Sénat, mais on commet une erreur en présentant cette assemblée comme exerçant dès l'origine toutes les prérogatives que lui accordait la Constitution. Cette conception a été, en effet, longtemps très différente de la vérité (1).

Au début, le Sénat ne prenait pas au sérieux ses fonctions de Chambre législative ; il se considérait plutôt comme une diète de plénipotentiaires, comme une sorte de Conseil d'État associé à l'exercice du pouvoir présidentiel. A vrai dire, il ne comptait alors que 26 membres.

Il était donc moins apte à fournir une ample délibération sur les lois, qu'à diriger les affaires de

(1) *Voy.* Boutmy, *Etudes de droit constitutionnel.*

l'État ; aussi laissa-t-il à la Chambre des représentants toute l'activité parlementaire.

Ses séances devinrent publiques seulement le 20 février 1792, et plusieurs de ses membres déclarèrent qu'il sortait ainsi de son rôle mystérieux de conseil et de confident du pouvoir exécutif. Après ce premier pas, le Sénat resta plus d'un quart de siècle avant de se pourvoir de ces organes de la fonction législative qu'en Amérique on appelle Comités permanents. Dès 1789, la Chambre des représentants avait senti le nécessité de ces commissions toutes formées pour étudier les projets de loi et servir d'intermédiaire entre le législatif et l'exécutif. Or c'est seulement en 1816 que le Sénat, s'éveillant à l'importance des fonctions qui lui étaient dévolues, s'avisa d'imiter sur ce point la Chambre des représentants. Ses délibérations prirent alors plus d'ampleur et d'intérêt. Le Sénat se composait alors d'une quarantaine de membres ; il en a aujourd'hui le double. L'évolution qui a dégagé en lui la Chambre législative n'a donc pu que se compléter.

Durant les premières années de l'union, on prédisait à l'envi à la Chambre des représentants les brillantes destinées de la Chambre des communes anglaises. On se réglait sur une analogie toute extérieure, car d'après les termes et l'esprit de la Constitution, la prépondérance devait appartenir au Sénat. Celui-ci avait donc cédé aux préjugés, et nous avons voulu montrer les hésitations et les scrupules qui le retinrent longtemps fort en deçà de sa compétence constitutionnelle.

18. — Nous avons dit qu'il existait en matière financière une légère différence entre les droits du Sénat et ceux de la Chambre des représentants. En effet, l'art. 1 de la section 7 s'exprime ainsi : « Tout bill pour la levée des impôts doit prendre naissance dans la Chambre des représentants, mais le Sénat peut y concourir par voie d'amendement comme pour les autres lois. » Or ce droit de priorité, dont le législateur avait voulu faire un avantage pour la branche populaire du Congrès, est devenu pour elle, chose curieuse, une cause d'infériorité et de moindre influence en matière financière. C'est l'effet du règlement que la Chambre elle-même s'est donné.

Les bills de finances, votés par la Chambre des représentants, sont renvoyés au Sénat qui use très largement de son droit d'amendement.

Le bill modifié revient à la Chambre, mais celle-ci ne discute pas les amendements du Sénat. Ils sont, en effet, soumis à une commission mixte, composée de trois représentants et de trois sénateurs. Il suffit alors que ces derniers montrent un peu de ténacité pour que la majorité des modifications proposées par le Sénat soient maintenues dans le texte de conciliation que les représentants seront, faute de temps, obligés de ratifier.

La condition où se trouve la Chambre des États-Unis, relativement au budget amendé par le Sénat, a donc beaucoup d'analogie avec celle qui est imposée à notre Sénat, saisi seulement dans les derniers jours de l'année de la loi de finances, et obligé de la voter en hâte pour ne pas rendre inévitable l'expédient des

douzièmes provisoires. Il faut rendre cette justice au Sénat américain, c'est qu'il n'a pas poussé à l'extrême ses avantages et qu'il a été surtout animé de l'esprit de conciliation.

19. — Son rôle a été des plus importants dans cette Constitution dont les fondateurs, pénétrés jusqu'à la superstition des théories de Montesquieu, s'étaient efforcés surtout de tenir les pouvoirs séparés en leur traçant des voies parallèles. L'histoire des États-Unis depuis 1787 prouve, en effet, quelle heureuse influence il a exercé tant sur la politique extérieure que sur la politique intérieure. Souvent il a su prêter au pouvoir exécutif une autorité morale, qui lui a permis de résister aux caprices passagers du pays, en restant fidèle à ses véritables intérêts. On sait, en effet, que si Washington a pu imposer à sa patrie la neutralité dans la guerre de la France et de l'Angleterre, c'est grâce à l'appui du Sénat. Washington y perdit sa popularité, mais il mérita la reconnaissance de ses concitoyens (1).

Au milieu des troubles de la guerre de Sécession, quand le conflit éclata, non seulement entre les États du Nord et les États du Sud, mais aussi entre le Président et le Congrès, le Sénat apparut comme le plus ferme soutien de la Constitution. Celle-ci fut, en effet, violemment attaquée par les fédéralistes qui oublièrent les maux terribles auxquels elle avait

(1) Cuchéval-Clarigny, *Des Institutions représentatives et des garanties de liberté*, ch. III, p. 28.

arraché le pays. Les Jay, les Hamilton, les Madison, la défendirent alors brillamment. Mais le Sénat, par sa modération autant que par son autorité, fut d'un puissant secours pour surmonter les habitudes d'indépendance des petits États et leur faire reconnaître l'Union.

Le Sénat protégea aussi la Constitution contre le parti démocratique qui ne la considérait que comme une gêne pour ses habitudes, ses idées et ses intérêts. Il servit alors de frein à cette démocratie sans limite et empêcha toutes les horreurs de l'anarchie.

20. — Ainsi, si l'union ne s'est pas dissoute sous les efforts du parti démocratique, si elle n'a pas fait place à une centralisation exagérée, sous l'influence de la guerre de Sécession, c'est qu'elle a été préservée de ce double danger par l'heureuse division du pouvoir législatif en deux assemblées. On doit reconnaître que leur émulation en vue du bien général et de la liberté commune a été la source de la prospérité, de la grandeur et du merveilleux développement des États-Unis.

## CHAPITRE III

### BREF EXAMEN DES AUTRES CONSTITUTIONS

SOMMAIRE :

21. — L'hérédité et l'élection forment la base de l'organisation des Sénats modernes.
22. — Considérations résultant de l'examen des Constitutions.
23. — Règles universellement admises.
24. — La dualité des Chambres n'est point spéciale à tel ou tel gouvernement.
25. — Elle est consacrée par l'expérience. Rares exceptions.

21. — Nous venons de voir que la Constitution anglaise et la Constitution des États-Unis ont admis le principe de la dualité des Chambres et en ont retiré de précieux avantages. Or, si nous avons particulièrement étudié les attributions et le rôle de leurs Chambres hautes, c'est qu'elles reposent sur deux principes différents, celui de l'hérédité et celui de l'élection, et que les autres Sénats modernes ne sont que des applications diverses de ces principes aristocratiques et démocratiques.

22. — Notre but ne saurait être de passer en revue toutes les Constitutions, l'étude en serait trop étendue pour n'être pas incomplète, nous nous contenterons donc de faire quelques observations générales.

On conçoit aisément que les Chambres hautes n'aient point reçu en tout lieu une organisation sem-

blable, car leur composition doit être en rapport avec les mœurs, les tendances et l'histoire de chaque peuple. Ainsi la Chambre haute se compose de membres héréditaires, en Angleterre ; de membres à vie, en Italie et au Brésil ; de membres héréditaires et de membres à vie, en Prusse, en Autriche, en Bavière, en Wurtemberg, dans le grand duché de Bade et en Portugal ; enfin, elle est élective aux États-Unis, en Belgique, aux Pays-Bas, en Danemarck, en Suède, en Norwège, en Suisse, en Roumanie, en Espagne et dans la plupart des colonies Anglaises (1).

En résumé, on peut dire que dans les pays où domine l'influence démocratique, les Sénats sont électifs, lors même que le gouvernement est monarchique ; dans les pays, au contraire, où l'aristocratie est encore puissante, le Sénat est nommé par le souverain, et l'hérédité a paru souvent nécessaire pour augmenter son prestige et sa force.

23. — Quoi qu'il en soit de ces organisations diverses, il convient de signaler certaines règles dont l'adoption générale montrera toute l'importance.

Ainsi partout la première Chambre est moins nombreuse que la seconde : ses membres sont, par rapport aux membres de celle-ci, dans la proportion du tiers aux État-Unis, en Suisse, dans la plupart des Républiques de l'Union américaine, dans cer-

(1) *Voyez* Demonbynes, *les Constitutions Européennes*. — Dareste, *les Constitutions modernes*.

taines colonies anglaises ; dans la proportion de moitié en Hollande, Belgique, Roumanie, etc. ; dans la proportion des deux tiers, en Suède et en Danemarck.

La durée du mandat législatif est dans tous les pays, excepté en Suisse et dans treize États de l'Union, plus longue pour les membres de la première Chambre que pour ceux de la seconde. Ainsi la durée du mandat des sénateurs est double de celle du mandat des députés en Belgique, en Roumanie, dans 22 des Républiques de l'Union et dans les colonies anglaises ; de plus du double en Hollande et en Danemark ; du triple en Suède, aux États-Unis et dans deux des République de l'Union; elle est du quadruple en Espagne et dans l'État de New-York.

Enfin le renouvellement partiel de la première Chambre est une règle absolue à laquelle la Suisse et vingt des États de l'Union font seules exception.

24. — Nous avons tenu à exposer ces observations générales parce qu'elles montrent que la division du pouvoir législatif est consacrée dans ses dispositions essentielles par toutes les Constitutions libres et qu'elle n'est point la conséquence de tel ou tel gouvernement. En effet, dans l'ancien comme dans le nouveau monde, dans les Monarchies comme dans les Républiques, tous les peuples, à quelques exceptions près, ont institué une seconde Chambre.

25. — Le principe de la dualité des Chambres apparaît donc consacré par l'expérience. Ainsi, en Europe, il n'y a que deux pays où le système de l'u-

nité de Chambre ait triomphé : ce sont la Serbie et la Grèce. Or, en Serbie, il est en ce moment question de créer une seconde Chambre; ce qui tendrait à prouver que l'on n'est point complètement satisfait de l'organisation actuelle. Quant à la Grèce (1), si elle a supprimé sa seconde Chambre depuis 1864, son histoire politique ne saurait nous la signaler comme exemple bon à suivre.

En Amérique, nous ne trouvons que le Honduras, république sans cesse en proie aux agitations et aux révolutions, tour à tour courbée sous la dictature ou désolée par l'anarchie. Le Mexique et la Bolivie étaient bien autrefois sous le régime d'une Chambre unique; mais, au Mexique (2), la loi du 6 novembre 1874 a modifié l'art. 51 de la Constitution de 1857 en établissant un Sénat et une Chambre, et, en Bolivie (3), une transformation du même genre s'est réalisée le 15 février 1878. Quant à la Pensylvanie, on sait qu'après avoir adopté une seule Chambre sous l'influence de Franklin, inspiré par les idées françaises, elle est revenue au système des deux Chambres dès 1838.

Ainsi les peuples qui n'ont point établi deux Chambres dans leur première Constitution l'ont presque tous modifiée pour établir la division du

1 Voy. *Annuaire de législation étrangère*, 1877, t. VI, p. 656. Notice de M. T. Phlémon.

2. *Annuaire de lég. étr.* 1875, t. IV, p. 705. Notice et traduction de M. de Montluc.

3. *Ann.* 1879, t. VIII, p. 770.

pouvoir législatif. On doit donc admettre qu'une institution consacrée par toutes les nations libres est un des fondements indispensables des gouvernements modernes, d'autant plus que nous allons voir que notre expérience personnelle ne saurait contredire celle des nations étrangères.

# DEUXIÈME PARTIE

## HISTORIQUE DE LA DUALITÉ DES CHAMBRES EN FRANCE

---

## CHAPITRE PREMIER

### I. — CONSTITUTION DE 1791.
### II. — CONSTITUTION DE 1793.

SOMMAIRE :

I

26. — La Constitution de 1791 établit une assemblée unique.
27. — Raisons historiques qui expliquent cette centralisation du pouvoir législatif.
28. — Motifs de métaphysique politique.

II

29. — Esprit de la Constitution de 1793.
30. — Influence des doctrines de Rousseau.
31. — Fâcheux résultats de l'unité de Chambre.

### I

26. — La révolution de 1789 conserve encore de nos jours un immense prestige. Mais l'admiration profonde que nous éprouvons en face de son œuvre grandiose

ne saurait nous empêcher de critiquer l'organisation qui fut donnée au pouvoir législatif.

Après le vote de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, il restait aux Constituants à rédiger le code fondamental des lois du royaume. C'est alors que la question de l'unité ou de la dualité du Corps législatif fut l'objet des plus grandes discussions.

Or, depuis que le livre de l'*Esprit des lois* avait paru, la Constitution anglaise avait fait école. Le parti des deux Chambres était représenté dans le comité même de Constitution par Mounier, Lally-Tollendal, Clermont-Tonnerre. Il semblait donc, par sa forte position, devoir l'emporter devant l'assemblée.

Le 19 août, Lally, chargé d'exposer les vœux du comité, s'appuya sur l'exemple des États-Unis et de l'Angleterre pour soutenir que le pouvoir politique devait être composé de trois parties : un Roi, un Sénat et une Chambre des représentants de la nation. « Un pouvoir unique, disait-il, et c'était là le résumé de sa doctrine, finira par tout dévorer. Deux se combattront jusqu'à ce que l'un ait écrasé l'autre ; trois se maintiendront en équilibre, s'ils sont combinés de telle sorte que quand deux lutteront ensemble, le troisième, également intéressé au maintien de l'un et de l'autre, se joigne à celui qui est opprimé et ramène la paix. »

Mounier, à la séance du 4 septembre, déclarait combien une seule assemblée serait sujette aux

erreurs, à la précipitation, à l'enthousiasme, car elle serait sans cesse entraînée par les discours véhéments des orateurs et par l'impression subite qu'elle recevrait des événements. Deux Chambres, au contraire, discutant séparément, assureraient la sagesse dans les délibérations et empêcheraient les atteintes à la Constitution.

Malgré les brillants discours de Lally-Tollendal et de Mounier, malgré les efforts de Malouet, de Dupont de Nemours et d'autres partisans du système anglais, l'assemblée décida, dans sa séance du 10 septembre 1789, que le Corps législatif serait composé d'une seule chambre (titre III, chap. I^er^, art. 1) (1).

27. — Mais cette décision n'a rien qui doive surprendre, si l'on examine les circonstances au milieu desquelles elle fut prise. Elle s'explique, en effet, historiquement, et les partisans de l'assemblée unique ne sauraient en tirer un argument sérieux.

Le tiers état se rappelait ses luttes et son impuissance, lorsque les États généraux se composaient des trois ordres, dont chacun avait le veto sur les deux autres; aussi attribuait-il l'immobilité à laquelle il avait été condamné, non à la faute des hommes, à l'antagonisme des classes, mais bien à la pluralité des Chambres. Après ses efforts pour obtenir la

(1) M. Léonce de Lavergne affirme que la proposition des deux Chambres aurait eu pour elle la majorité, si l'Assemblée avait été libre et si chacun avait fait son devoir. — Voyez : *Le parti de la monarchie constitutionnelle en 1789.* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 juillet 1842, p. 955.)

délibération en commun, il ne pouvait donc manquer d'être partisan d'une Assemblée unique.

Une Chambre haute semblait, au reste, devoir perpétuer l'influence de la noblesse et du clergé et ramener les divisions des classes qui venaient d'être détruites, car « de quelque manière que les nobles formassent une Chambre séparée, cette Chambre paraissait à Thouret devoir assurer une influence trop puissante à l'aristocratie (1) ». Ainsi on confondait l'aristocratie et la noblesse.

Mais le tiers état ne fut pas seul à écarter tout emprunt à la Constitution anglaise. Il fut soutenu par les ultra-royalistes qui redoutaient, en effet, qu'une seconde Chambre ne devînt l'asile de la noblesse modérée, de celle qui avait fait cette nuit mémorable du 4 août, qui, en se ralliant à la révolution, avait tout sacrifié pour la modérer et la maîtriser.

28. — Les motifs pratiques, en quelque sorte de circonstances, que nous venons de signaler, ne furent pas les seuls à entraîner les Constituants, il faut aussi y ajouter des motifs de métaphysique politique.

Grâce à Voltaire et à Rousseau, le XVIII^e^ siècle fut remarquable par sa tournure philosophique ; aussi les Constituants ne furent-ils pas animés seulement du fanatisme de l'égalité, mais aussi de celui de l'unité et de la simplicité. Comme tous les logiciens d'alors, ils détestaient toute institution complexe et

(1) *Voy.* Duvergier de Hauranne, *Histoire du gouvernement parlementaire*, ch. II, p. 86-87.

poussaient un principe jusqu'à ses dernières limites avec le plus grand dédain des faits et de la nature réelle de l'homme et de la société.

« Tout ce qui n'est pas simple, écrivait Condorcet, est un charlatanisme de politique. »

« La nation est une, disait Rabaut-Saint-Étienne, à la séance du 4 septembre 1789, sa représentation doit être une. »

Siéyès, toujours préoccupé de constitutions nouvelles, s'écriait avec son dogmatisme ordinaire : « La loi est la volonté du peuple, un peuple ne peut avoir en même temps deux volontés différentes : donc le Corps législatif, qui représente le peuple, doit être essentiellement un. »

Les autres orateurs qui combattirent le système des deux Chambres, Pétion, Dangevilliers, de Sillery, n'ont fait que reproduire les arguments précédents qui tous montrent des esprits entraînés par le culte exagéré de la métaphysique.

Nous verrons, dans notre théorie d'une seconde Chambre, quels abus fait naître, en politique, l'esprit d'abstraction, et combien il faut se défier de ces constitutions *sorties toutes faites du cerveau des législateurs*.

## II

29. — La Constitution du 24 juin 1793 proclamait le Corps législatif un, indivisible et permanent (art. 93). Mais l'unique assemblée qu'elle établissait

ne possédait plus le pouvoir de faire la loi, car on regardait ce droit comme appartenant seulement au peuple. On limita donc les pouvoirs des représentants à la proposition des lois et on appela la nation entière à les ratifier.

30. — Les nouveaux législateurs agirent en effet sous l'influence des doctrines de Rousseau et se souvinrent qu'il avait écrit : « La souveraineté ne peut être représentée, par la même raison qu'elle ne peut être aliénée. Elle consiste essentiellement dans la volonté générale, et la volonté ne se représente point. Les députés du peuple ne sont donc pas et ne peuvent être ses représentants; ils ne sont que ses commissaires; ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple n'a pas ratifiée en personne est nulle (1). »

Aussi, dans la Convention, personne n'éleva la voix pour défendre la dualité des Chambres, car tous étaient dominés par les sophismes du philosophe de Genêve qui préconisait le gouvernement direct, en invoquant sans cesse la raison à la place de l'expérience, « *le véritable législateur des temps modernes* (2). »

Une pareille Constitution était inexécutable, aussi fut-elle suspendue, avant toute application, par les décrets des 19 vendémiaire et 14 frimaire an II.

31. — Lorsque l'Assemblée Constituante se sépara

(1) *Contrat social*, liv. III, chap. xv.
(2) Thiers.

en 1791, l'État était profondément troublé et le trône était d'autant plus ébranlé que le pouvoir législatif était plus puissant. La guerre civile et la guerre étrangère devenaient imminentes, aussi l'Assemblée législative marque le triste commencement de l'une et de l'autre.

A la vue des désordres de toute nature qui éclatèrent alors, n'est-il pas permis de penser que la France n'eût pas connu tant de pages sanglantes, si l'on eût institué une seconde Chambre, ouverte à toutes les classes de citoyens, comme le voulaient Lally, Mounier, Necker, etc., et composée de ces hommes éminents qui avaient proclamé les grands principes d'égalité sociale.

En tout cas, le péril résultant de l'existence d'une Chambre unique se manifesta d'une façon terrible : l'anarchie éclata partout et la tyrannie amena le règne de la Terreur. On ne saurait prétendre qu'après des siècles de monarchie absolue, tant d'excès étaient inévitables. Il est plus juste de rejeter les violences révolutionnaires sur la mauvaise organisation des pouvoirs publics, et de reconnaître que la Législative et la Convention, étant des pouvoirs sans contrepoids, brisèrent despotiquement toutes les barrières et se mirent au-dessus de la loi qui n'était plus qu'un vain mot, parce qu'il ne restait plus aucun moyen de la faire respecter.

## CHAPITRE II

### I. — CONSTITUTION DE L'AN III.
### II. — CONSTITUTION DE L'AN VIII.
### III. — ACTE ADDITIONNEL DU 22 AVRIL 1815.

SOMMAIRE :

I

32. — La Constitution de l'an III établit deux Assemblées.
33. — Rapport de Boissy-d'Anglas.
34. — Organisation et attributions du Conseil des Anciens.
35. — Critiques auxquelles elles prêtent.
36. — Causes de l'insuccès de la Constitution directoriale.

II

37. — La constitution de l'an VIII répartit la puissance législative entre plusieurs corps.
38. — Caractère du Sénat.
39. — Résultats de l'organisation du pouvoir législatif.

III

40. — Acte additionnel du 22 avril 1815.
41. — Il crée deux Chambres.
42. — Appréciation.

### I

32. — Les excès qui accompagnèrent le régime révolutionnaire amenèrent une réaction. La Convention et le pays étaient, au reste, revenus à des idées

plus saines. Aussi, dans la Constitution du 5 fructidor an III, on s'efforça de profiter des leçons fournies par les premières années de la Révolution.

La Constitution directoriale étant la première de nos Constitutions qui organisa le pouvoir législatif en le divisant en deux assemblées, il est d'un réel intérêt de connaître les considérations qui firent condamner le système de l'unité de chambre.

33. — Nous ne saurions donc mieux faire que de citer le passage suivant du rapport de Boissy-d'Anglas, qui avait sur la question une conviction profonde : « Je m'arrêterai peu de temps à vous retracer les dangers inséparables de l'existence d'une seule assemblée. Qui mieux que vous pourrait nous dire quelle peut être dans une assemblée l'influence d'un individu? Comment les passions, les divisions, l'intrigue de quelques factieux, l'audace de quelques scélérats, l'éloquence de quelques orateurs, cette fausse opinion publique dont il est aisé de l'investir, peuvent y exciter des mouvements que rien n'arrête, occasionner une précipitation qui ne rencontre aucun frein, et produire des décrets qui peuvent faire perdre au peuple son bonheur et sa liberté si on les maintient, et à la représentation nationale sa force et sa considération si on les rapporte. Dans une seule Assemblée la tyrannie ne rencontre d'opposition que dans les premiers pas : bientôt elle établit sur une base unique et solide le trône de la terreur, et les hommes les plus vertueux ne tardent pas à être forcés de sanctionner des crimes, de laisser couler

des fleuves de sang, avant de parvenir à faire une heureuse conjuration qui puisse renverser le tyran et rétablir la liberté. Il ne peut y avoir de Constitution stable là où il n'existe dans le Corps législatif qu'une seule et unique assemblée : car s'il ne peut y avoir de stabilité dans les résolutions, il est bien évident qu'il n'y en aura pas dans la Constitution qui leur servira de base. »

Dans la suite de son rapport, Boissy-d'Anglas indique ce que sera le conseil des Anciens et le justifie par avance des reproches d'aristocratie, en le montrant ouvert à tous, sans distinction de rang et de naissance.

Le discours plein de sens et de fermeté du rapporteur produisit une impression d'autant plus vive que le despotisme récent avait fait comprendre tout le danger d'un pouvoir législatif exercé par une Chambre unique. L'expérience avait peu à peu désabusé les conventionnels des théories en l'air, et il ne s'en trouva qu'un seul, inconnu d'ailleurs, Deleyre, qui essaya de combattre le principe de la dualité des Chambres.

34. — Le but de la Convention en instituant deux conseils, celui des Anciens et celui des Cinq-Cents, fut surtout de donner plus de maturité aux décisions du législateur, en les soumettant à un double examen. Aussi l'organisation qu'elle donna au Conseil des Anciens montre sa crainte d'amener les conflits entre les deux conseils.

L'initiative des lois, en effet, n'appartenait pas aux

Anciens. Ceux-ci possédaient seulement le droit d'approuver ou de rejeter les décisions du Conseil des Cinq-Cents, sans pouvoir y introduire aucun amendement. Les deux Conseils étaient, au reste, élus à la même époque, par les mêmes assemblées électorales, et tous deux étaient également renouvelables par tiers. Les seules différences consistaient dans le nombre des membres et dans la date d'éligibilité qui était fixée à 30 ans pour le Conseil des Cinq-Cents, et 40 ans pour celui des Anciens, avec cette particularité qu'il fallait être marié ou veuf.

35. — La courte durée du mandat des Anciens les empêchait d'acquérir l'expérience et l'autorité dans les affaires. Leur renouvellement en même temps que le Conseil des Cinq-Cents pouvait les entraîner dans le même courant d'idées, car la différence d'âge toute seule est purement illusoire, puisque souvent elle n'exclue pas la violence et la passion. Enfin, en déniant aux Anciens l'initiative des lois et le droit d'amendement, on les enfermait dans une alternative fâcheuse qui ne leur laissait qu'un rôle secondaire.

Quoi qu'il en soit de ces critiques sur la Constitution de l'an III qui créait deux conseils « séparés simplement par une muraille (1) », on ne saurait trop remarquer que cette nécessité s'imposa à la plus tyrannique des Assemblées uniques que nous ayions subies, ce qui ne rend que plus précieuse la recon-

(1) J. de Maistre, *Considérations sur la France*, ch. VI, p. 50.

naissance du principe de la division du pouvoir législatif.

36. — La Constitution de l'an III ne fut cependant pas de longue durée, car de nombreux ferments de discorde subsistaient en France. Les partis avaient toujours les mêmes ardeurs et le même mépris de la loi. Les deux Conseils délibérèrent cependant côte à côte, en bonne intelligence, et il ne se produisit pas entre eux de désaccord grave.

Mais le gouvernement du Directoire, dans les complications intérieures et extérieures qui surgirent alors, ne montra que faiblesse et incapacité, et bientôt, par ses défaites, tomba en pleine déconsidération. Il devint donc trop faible pour résister à l'enthousiasme produit par les victoires lointaines de Bonaparte, et les deux Conseils proclamèrent le gouvernement consulaire. Si nous signalons ce fait, c'est que certains écrivains ont prétendu que le coup d'État du 18 brumaire dut son succès à l'esprit d'opposition du Conseil des Anciens contre celui des Cinq-Cents, et en tiraient cette conclusion erronée que la division du pouvoir législatif est dangereuse pour la liberté des peuples.

## II

37. — La Constitution consulaire de l'an VIII, fille du « génie politique » de Siéyès, ne présente que des apparences libérales. Elle est toute favorable au

pouvoir exécutif à qui elle accorde la puissance la plus étendue. Quant au pouvoir législatif elle le repartit entre le Conseil d'État, le tribunat, le Corps législatif et le Sénat.

38. — Ce dernier corps, considéré comme une sorte de magistrature politique, domine l'ensemble de la Constitution. Il se compose de 80 membres nommés à vie et se recrute lui-même en choisissant pour chaque place de sénateur sur une liste de 3 candidats, présentés le premier par le Corps législatif, le second par le tribunat, et le troisième par le premier Consul.

Il est chargé principalement d'annuler les actes qui lui sont déférés comme inconstitutionnels, et de choisir sur une liste nationale les membres du tribunat, du Corps législatif et du gouvernement.

Le Sénat nomme donc aux plus hautes fonctions, aussi avait-on pris soin d'en faire nommer tout d'abord la majorité par les consuls Cambacérès et Lebrun, et les consuls sortants Siéyès et Roger Ducos, de sorte qu'il fut toujours un instrument puissant autant que docile entre les mains du pouvoir exécutif.

39. — On connaît le rôle prépondérant du Conseil d'État dans la confection des lois et la situation secondaire des tribuns et des députés, chargés les uns de discuter la loi sans pouvoir la voter, et les autres de la voter sans pouvoir la discuter. Le fractionnement des attributions législatives et aussi le mode de recrutement des assemblées délibérantes ne pouvait donc que conduire au despotisme. D'autant plus que

le S.-C. du 10 thermidor vint encore augmenter la puissance du premier Consul en l'autorisant à nommer sénateurs des citoyens distingués par leurs services et leurs talents (art. 54). On eut donc, sous l'Empire, peu de chose à changer pour faire sortir d'une telle constitution une centralisation excessive.

En l'an XII, le tribunat fut réduit au silence, puis supprimé par le sénatus-consulte du 19 octobre 1807. Il n'y eut plus alors que deux assemblées : le Sénat et le Corps législatif. Mais elles ne pouvaient être considérées comme une véritable représentation nationale, et on les vit rivaliser de promptitude à se conformer aux volontés du maître.

D'une telle constitution on ne peut certes rien conclure contre la division du pouvoir législatif.

## III

40. — Avant d'aborder l'examen de la Charte de 1814, nous allons exposer brièvement l'organisation nouvelle donnée au pouvoir législatif par l'acte additionnel du 22 avril 1815.

Au retour de l'île d'Elbe, Napoléon, sentant les dangers de son absolutisme pour sa patrie et pour lui-même, avait l'intention de doter la France d'une Constitution libérale, en rapport avec l'opinion publique. Il confia donc à Benjamin Constant le soin de préparer un projet de Constitution et il en discuta avec lui les différents points. C'est alors que l'orga-

nisation de la Chambre haute motiva les plus sérieuses méditations.

Benjamin Constant inclinait vers une pairie héréditaire. Il regardait cette institution comme celle qui, dans la composition d'une Chambre haute, offrait le plus heureux mélange de gravité et d'indépendance d'esprit. Napoléon, tout en étant de cet avis plus que Benjamin Constant lui-même, répugnait cependant à introduire l'hérédité dans la nouvelle Constitution, à cause des préventions populaires, mais il reconnaissait qu'une aristocratie est surtout nécessaire dans un État libre où la démocratie a toujours une influence prépondérante (1).

41. — L'acte additionnel aux constitutions de l'Empire établit donc que le pouvoir législatif est exercé par l'Empereur et par deux Chambres ; que la première chambre, dite Chambre des pairs, est composée de membres irrévocables, nommés par l'Empereur, sans limitation de nombre ; que la pairie est héréditaire et que les membres de la famille impériale sont pairs de droit ; que la seconde Chambre, dite Chambre des représentants, est élue par le peuple.

42. — Si une telle Constitution avait été plus tôt donnée au pays, elle eût évité certainement de terribles malheurs. Napoléon eût été obligé de compter avec deux assemblées indépendantes, et son ambition n'eût pas trouvé dans le Sénat

(1) Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire*, t. XIX, p. 43.

et le Corps législatif un instrument dévoué aux projets les plus aventureux.

Bien que l'acte additionnel n'ait eu ni durée ni succès, on ne saurait trop remarquer que les deux grands esprits qui en furent les auteurs avaient jugé nécessaire l'établissement d'un Sénat pour assurer la marche régulière d'un gouvernement libéral.

## CHAPITRE III

### I. — CHARTE DE 1814
### II. — CHARTE DE 1830

SOMMAIRE :

I

43. — Organisation et attributions données par la Charte de 1814 à la Chambre des pairs.
44. — Modifications apportées par les ordonnances de 1815 et 1817.
45. — Leur but.
46. — Pourquoi ne fut-il pas atteint.
47. — Considérations.

II

48. — Atteinte portée à l'inamovibilité de la pairie en 1830.
49. — Discussion de la composition de la Chambre des pairs.
50. — Loi du 29 décembre 1831.
51. — Projet de Daunou, Thouret.
52. — Réflexions.
53. — Rôle de la Chambre des pairs.

## I

43. — La Charte de 1814, en établissant deux Chambres, reconnaissait que la Chambre haute était « une portion essentielle de la puissance législative » (art. 24). Elle lui accordait aussi dans la composition des lois des pouvoirs qui la plaçaient sur un pied

parfait d'égalité avec la Chambre des députés. Celle-ci toutefois devait examiner, en premier, les proposition d'impôt, et tandis que ses membres étaient élus par des électeurs payant 300 fr. d'impôts directs, les pairs étaient nommés par le roi en nombre illimité, les uns à titre viager, les autres à titre héréditaire.

Remarquons que la Chambre des pairs reçut même un ordre d'attributions important, au partage duquel la seconde assemblée ne fut pas admise : elle fut, en effet, chargée de connaître des crimes de haute trahison et des attentats à la sécurité de l'État (art. 53). Comme cour de justice, elle fut également investie de la mission de juger les ministres accusés par la Chambre des députés de trahison ou de concussion (art. 55 et 56).

44. — Le gouvernement de la Restauration ne se contenta pas de donner aux membres de la Chambre haute, comme à ceux de la Chambre élective, une égale influence sur la direction des affaires publiques, il s'efforça de créer en leur faveur une haute situation personnelle. Aussi, après les cent jours, l'organisation de la Chambre des pairs fut-elle modifiée par la célèbre ordonnance du 19 août 1815. Cette ordonnance décida qu'il ne serait plus créé de pairs à titre viager et institua l'hérédité de la pairie afin de convaincre la nation de la complète indépendance avec laquelle les pairs accompliraient leurs fonctions. Elle établit aussi que les lettres patentes de nomination porteraient toute collation de titres nobiliaires, car on voulait rehausser l'éclat de la

noblesse par l'incorporation dans ses rangs des hommes éminents d'origine roturière, comme cela avait lieu en Angleterre. Enfin l'ordonnance du 25 août 1817 vint compléter ces dispositions en établissant que nul ne pourrait être élevé à la pairie qu'après avoir institué un majorat, qui lui permît de soutenir dignement son rang.

45. — On n'avait donc rien négligé pour donner à la Chambre haute une influence telle qu'elle puisse servir d'intermédiaire entre la couronne et l'Assemblée élective et devenir un jour un rempart pour le trône menacé par les partis anarchiques. Les chefs même du parti libéral, Manuel et Benjamin Constant (1) avaient encouragé une pareille organisation, car ils reconnaissaient la nécessité de s'appuyer sur l'aristocratie en la fortifiant.

46. — Les sentiments démocratiques du pays ne permirent pas à la Chambre des pairs de réussir. Elle représentait, au reste, une aristocratie nouvelle qui devait être sans force, car il n'y a que le temps et les mœurs pour en créer de durables. Il convient aussi de remarquer que les fautes de Charles X et de ses ministres n'ont pas peu contribué à son insuccès. L'abus qui fut fait du droit illimité de nommer des pairs lui porta, en effet, un coup terrible, et on ne la regarda plus que comme un instrument destiné à résister aux volontés de la Chambre élective.

(1) Esquisse de Constitution.

47. — On ne saurait toutefois méconnaître que la Chambre haute jouit à divers moments d'une certaine popularité grâce aux talents et aux lumières de beaucoup de ses membres. Elle montra même, en diverses circonstances, une grande indépendance, et si elle n'empêcha pas la Restauration de tomber, on peut du moins affirmer qu'elle l'a empêchée de succomber plus tôt, car elle donna à l'opinion libérale l'espoir de triompher sans secousse : on sait, en effet, que de 1823 à 1827 l'esprit libéral, exilé de la Chambre élective, se réfugia à la Chambre des pairs.

## II

48. — Après la Révolution du mois de juillet 1830, la Chambre des députés porta atteinte à l'inamovibilité de la pairie, en annlant les nominations nouvelles de pairs qui avaient été faites sous le règne précédent. Elle se contenta cependant d'apporter de légères modifications aux attributions de la Chambre haute.

Il convient de remarquer qu'au lendemain d'un tel bouleversement personne ne demanda que l'on profitât de son impopularité pour en prononcer la suppression, tellement chacun reconnaissait que l'on ne pouvait mettre « en présence de la royauté la démocratie toute seule (1) ».

(1) *Voir* le discours prononcé par M. Thiers, à la séance du 3 octobre.

49. — La composition de la Chambre des pairs donna lieu, au sein de la Chambre des députés, à une de ces discussions qui, tant par la grandeur des idées que par le nombre des aperçus, ont fait le plus d'honneur à la tribune française. La question de l'hérédité de la pairie, celle de sa nomination par le roi dans certaines catégories ou encore de son élection par les citoyens eux-mêmes furent dignement exposées par des orateurs tels que Royer-Collard, Thiers, Guizot, Dupin, Casimir Perrier, Lafayette, Daunou, Odilon Barrot, de Rémusat et Viennet.

50. — Ces discussions aboutirent à la loi du 29 décembre 1831. Cette loi établit que le nombre des pairs restait illimité ; que leur dignité leur serait conférée à vie; qu'aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourraient y être attachées, et que le roi devait choisir les pairs dans certaines catégories.

51. — Daunou, Thouret et le maréchal Clauzel avaient demandé que la pairie fût élective, ou que du moins les pairs fussent choisis par le roi parmi des candidats élus. Mais c'est en vain qu'ils montrèrent que dans un état démocratique, où le principe de la souveraineté du peuple était admis, il ne pouvait appartenir au roi tout seul de choisir des législateurs; en vain ils établirent qu'une Chambre haute ainsi arbitrairement constituée ne pouvait acquérir ni indépendance, ni prestige, leurs avis furent rejetés, car les esprits n'étaient pas préparés à cette grande transformation.

52. — Des nombreux débats auxquels donna lieu

la loi de 1831, il semble, à nos yeux, que l'impossibilité d'une pairie héréditaire en France est aujourd'hui démontrée. En effet, après avoir vu la majorité profondément royaliste des deux Chambres en prononcer la suppression, sur la proposition d'un conservateur aussi avéré que Casimir Périer, après avoir surtout constaté les singuliers progrès des idées démocratiques, on peut affirmer qu'aucun gouvernement, qu'il s'appuie sur le droit divin ou la souveraineté du peuple, ne pourra, à l'avenir, fonder en France un Sénat aristocratique et héréditaire.

53. — La Chambre des pairs, tout en étant composée d'hommes distingués, éminents mêmes, eut une influence politique inférieure à celle de la Chambre des députés. Mais elle apporta par sa compétence un concours vraiment précieux à l'œuvre législative. Lorsqu'on voulut, en effet, faire un code militaire, des lois spéciales, on s'adressa à la Chambre des pairs, parce que c'était une chambre instruite, une chambre vraiment législative. Elle ne sentit pas malheureusement le souffle de liberté qui passait alors sur le pays et ne sut pas éclairer le gouvernement en 1848. Les révolutionnaires du 24 février, qui venaient de chasser la Chambre des députés, ne songèrent même pas à prononcer la dissolution d'une Chambre qui n'avait pas de racines dans le pays : elle devait disparaître d'elle-même.

## CHAPITRE IV

### I. — CONSTITUTION DE 1848.
### II. — CONSTITUTION DE 1852.

SOMMAIRE :

I

54. — Opposition au système de la dualité des Chambres en 1848
55. — Rapport d'Armand Marrast.
56. — Institution d'un Conseil d'État modérateur.
57. — Opinions de Marcel Barthe et de Lamartine.
58. — Réponse d'Odilon Barrot et de Rouher.
59. — Résultats de la Constitution de 1848.

II

60. — Organisation et attributions du Sénat en 1852.
61. — Transformation et extension du rôle du Sénat.

### I

54. — Lorsque l'Assemblée nationale s'occupa de donner à la France une Constitution en rapport avec le nouvel état de choses, on pouvait penser qu'elle proclamerait, suivant le principe admis, la division du pouvoir législatif entre deux assemblées, tout en les faisant électives, pour rendre un nouvel hommage à l'extension des droits conférés aux citoyens. Il n'en fut rien cependant, et le système de la dualité des Chambres fut rejeté par la Commission chargée de la rédaction d'un projet de Constitution.

55. — Armand Marrast, le rapporteur, justifiait ainsi son opinion : « La souveraineté est une, la nation est une, la volonté nationale est une. Comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraiceté ne fut pas unique?... Considérée, soit dans la souveraineté qui en est la source, soit dans le pouvoir qui l'exécute, soit dans la justice qui l'applique, la loi n'est pas divisible, comment donc la loi le serait-elle dans le pouvoir qui la conçoit et qui la crée ? »

Armand Marrast critique ainsi l'argument tiré de l'exemple de l'Angleterre et des États-Unis : « Nous pourrions montrer facilement que deux chambres en Angleterre représentent deux intérêts divers, quelquefois contraires, qui se trouvent dans le Parlement, parce qu'ils se trouvent dans le pays. Nous pourrions montrer qu'aux États-Unis la souveraineté se divise parce qu'elle est locale, formée de groupes indépendants, et que cette division se reproduit dans le pouvoir législatif. »

Tout en renvoyant à notre troisième partie pour la réfutation de ces arguments qui ne sont autres que ceux de Siéyès et de Rabaut-Saint-Etienne, nous remarquerons que le rapporteur se contredit, car, après avoir posé le principe de l'unité et de l'indivisibilité de la Souveraineté, il reconnaît qu'elle est divisée aux États-Unis.

56. — Armand Marrast croyait d'ailleurs prévenir les entraînements d'une assemblée unique par l'organisation d'un Conseil d'État qui, choisi par elle, étant une émanation de sa volonté, délibérerait à

part en dehors des mouvements qui peuvent agiter les grandes réunions. Il pensait « qu'un tel corps composé d'hommes éminents et placé entre l'assemblée qui fait la loi et le pouvoir qui l'exécute, tenant au premier par la racine, au second par son contrôle sur l'administration, aurait naturellement une autorité qui tempérerait ce qu'une assemblée unique pourrait avoir de trop hardi, ce que le gouvernement pourrait avoir d'arbitraire ».

On peut se demander comment, après avoir rejeté l'institution d'une Chambre haute, il pouvait juger nécessaire celle d'un Conseil d'État chargé d'en procurer les avantages. Quel rôle pouvait bien jouer, au reste, un tel Conseil, chargé à la fois de la législation et de l'administration ? De quel secours pouvait être une institution qui n'était en rapport ni avec les mœurs, ni avec les habitudes de la France, sans exemple même chez les peuples plus avancés dans la carrière de la liberté ? Elle ne pouvait donc parer aux dangers que l'on reconnaissait résulter de l'organisation empruntée aux Constitutions de 1789 et 1793.

57. — Parmi les autres champions de l'unité de Chambre, Marcel Barthe invoquait le sentiment d'égalité qui domine en France, car il s'imaginait trouver dans un Sénat un « débris monarchique ». Tel n'était point cependant celui que proposait M. Duvergier de Hauranne.

Lamartine appuyait surtout son opinion sur des considérations tirées des circonstances où l'on se

trouvait. Il pensait qu'au moment où la société était en péril, au moment où à l'extérieur comme à l'intérieur de si graves événements se précipitaient, on devait simplifier les rouages du gouvernement afin d'éviter les conflits. Pour protéger la société contre les esprits égarés par les mauvaises passions, il réclamait la « dictature sous son beau nom, sous sa forme légitime, la dictature de la nation ».

58. — Odilon Barrot répondit : « L'éloquent orateur auquel je succède a terminé par le mot de la question ; oui, il s'agit de savoir si, par votre Constitution, vous allez organiser une dictature. Partout où il y a un pouvoir législatif unique, il n'y a pas, il ne peut y avoir de contrepoids suffisant ; il est irresponsable, car il est collectif. C'est le pouvoir le plus exorbitant que la pensée humaine puisse concevoir. »

M. Rouher montra aussi combien était indispensable un Sénat pour limiter le pouvoir exécutif. Se faisant prophète à cette occasion, et comme complice de l'avenir, il prédisait avec une singulière assurance, sous la forme toutefois d'une prudente alternative, le coup d'État qui devait être l'édifice de sa fortune politique : « Ou, disait-il, par une marche continue, incessante, l'assemblée unique absorbera le pouvoir exécutif, ou le pouvoir essaiera une révolte dans un moment de crise » ; et encore : « Si le Président est capable et ambitieux, il ne consentira pas aux empiétements de l'assemblée, il s'irritera de voir ses projets renversés, ses institutions mé-

connues par une opposition que dirigeront les hommes, il s'appuiera sur le peuple dont il est une émanation, et à un moment donné il entrera en lutte ouverte avec les représentants du pays. »

L'amendement qu'il proposa avec M. Duvergier de Hauranne en faveur d'une seconde Chambre fut cependant repoussé par 550 voix contre 289.

59. — La Constitution de 1848, sortie de la théorie pure, établit l'unité du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, au nom de la prétendue indivisibilité de la souveraineté nationale. Elle mit donc en présence deux pouvoirs dont l'un disposait de la force armée et dont l'autre n'avait que la parole pour se défendre : le premier devait fatalement tuer le second. Les événements ne tardèrent pas à le montrer.

## II

60. — La Constitution du 14 janvier 1852 établit, à l'imitation de celle de l'an VIII, un Sénat chargé de veiller à son maintien en même temps qu'à la défense des libertés publiques. Ses membres, nommés par le chef de l'État, inamovibles et à vie, devaient être choisis parmi les « éléments qui, dans tout pays, créent les influences légitimes : le nom illustre, le talent, la fortune et les services rendus (1). »

(1) Proclamation du 14 janvier 1852.

Le Sénat devait examiner les lois avant leur promulguation. Il ne possédait pas cependant le pouvoir législatif dans ses attributions essentielles.

Il avait un rôle surtout constitutionnel. Il était chargé de s'opposer aux lois qui étaient contraires à la religion, à la morale, à la liberté des cultes, à la liberté individuelle, à l'égalité des citoyens devant la loi ; en un mot il devait refuser de promulguer toutes les lois qui portaient atteinte à la Constitution.

On avait donné, au contraire, au Conseil d'État des attributions législatives considérables. Il était, en effet, chargé de rédiger les projets de loi et les règlements d'administration publique. La Chambre même ne pouvait les modifier, avant que les amendements n'aient été admis par le Conseil d'État.

61. — Cette organisation, créée par la Constitution du 14 janvier 1852, fut modifiée et complétée à diverses reprises. Ainsi le Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, en augmentant le nombre des sénateurs qui devaient être nommés directement par l'Empereur, accorda à la dignité de sénateur, dont les fonctions devaient être d'abord gratuites, une dotation annuelle de 30.000 fr. Puis celui du 2 février 1861 autorisa le compte rendu *in extenso* et analytique des séances du Sénat. Celui du 16 mars 1868 accorda au Sénat le droit de renvoyer au Corps législatif, par un vote motivé, toute loi qui lui paraîtrait défectueuse. Celui du 8 septembre 1860 rétablit une partie du gouvernement parlementaire. Enfin

celui du 20 avril 1870 modifia profondément le caractère du Sénat en lui enlevant le pouvoir constituant pour le remettre au peuple qui devait l'exercer, sur la proposition de l'Empereur, sous forme de plébiscites. La puissance législative devait être, au reste, exercée effectivement par l'Empereur, le Sénat et le Corps législatif.

A mesure donc que l'Empereur s'était relâché de la dictature de 1852, le Sénat s'était transformé dans le sens de la liberté et ses attributions avaient été agrandies en même temps que modifiées. Aussi, après l'établissement du régime parlementaire, devint-il une sorte de Chambre haute dans le genre de la Chambre des pairs de Louis-Philippe. On peut dire qu'il joua un rôle constitutionnel important et qu'il fut l'instrument de l'évolution libérale de l'Empire.

# CHAPITRE V.

## I. — CONSTITUTION DE 1875.
## II. — CONCLUSION RÉSULTANT DE L'HISTORIQUE DE LA DUALITÉ DES CHAMBRES.

SOMMAIRE :

I

62. — Projets divers d'organisation du Sénat présentés à l'Assemblée de 1871.
63. — Désarroi dans l'Assemblée.
64. — Projet Wallon.
65. — Loi du 24 février 1875.
66. — Conséquences de la division des partis en 1875.

II

67. — Les Constitutions qui ont admis l'unité de Chambre ont eu une durée très courte.
68. — Elles sont peu nombreuses.

62. — L'organisation du Sénat souleva de graves difficultés dans l'Assemblée de 1871, car elle apparaissait comme le point fondamental de la nouvelle Constitution. Bien que ces faits soient encore récents, nous allons les retracer à grands traits.

M. Thiers avait, tout le premier, proposé l'établissement d'un Sénat, comme organe nécessaire de la République. Le projet de Constitution déposé par son gouvernement, en mai 1873, divisait le Parlement en deux Chambres élues, mais dans des con-

ditions toutes particulières pour le Sénat. Celui-ci devait être choisi parmi les citoyens ayant rempli les hautes fonctions publiques dans la magistrature, le clergé, l'armée, l'administration, etc., c'est-à-dire parmi les citoyens estimés l'élite de la société. Ce projet ne fut pas discuté.

Après le 24 mai, tout autre était le projet présenté par le gouvernement du maréchal de Mac-Mahon. Le Sénat devait être un « Grand Conseil » composé de membres de droit, de membres nommés à vie par le Président et de membres élus par un collège spécial. Celui-ci devait-être composé de conseillers généraux et de conseillers d'arrondissements, des principaux fonctionnaires du département et d'un contingent égal d'électeurs pris parmi les plus imposés.

La commission des Trente, chargée par l'Assemblée nationale de l'organisation des pouvoirs publics, adoptait en partie une telle composition. Mais elle remplaçait le terme de « Grand Conseil » par celui de « Sénat ».

On peut dire que les projets variaient avec les différentes manières de concevoir une seconde assemblée.

La gauche voulait un Sénat élu par l'ensemble des citoyens, considérant tout autre mode d'élection comme contraire aux principes démocratiques. M. Naquet demanda même à ce que le pouvoir législatif s'exerçât par une seule assemblée.

La droite, qui regardait avant tout le Sénat comme

le correctif du nombre, rejetait le suffrage universel et tenait à faire élire une partie des sénateurs par le Président lui-même.

63. — L'accord était donc difficile entre les thèses soutenues par les différents partis ; aussi, comme on n'avait prévu aucune transaction avant la discussion publique, se produisit-il tout d'abord des confusions de scrutin qui ébranlèrent un instant l'édifice constitutionnel difficile à construire. Ainsi, à la séance du 11 février 1875, l'amendement de M. Pascal Duprat, tendant à l'élection du Sénat par le suffrage universel direct, fut adopté par 322 voix contre 250. Telle n'était pas cependant l'intention de la majorité. Beaucoup des votants voulaient seulement affirmer leur résolution de s'opposer à tout autre système qu'un système électif.

Ce résultat, jetant le désarroi dans l'Assemblée, semblait démontrer son impuissance à voter les lois constitutionnelles. Plusieurs députés proposèrent alors d'abandonner l'organisation du Sénat et d'appeler le pays à nommer une Convention. Des pourparlers se rouvrirent cependant, et l'on décida que les nouveaux projets présentés par MM. Vautrain, Waddington et Cézanne seraient renvoyés à la Commission.

64. — C'est alors que M. Wallon présenta un contre-projet fait tout entier de transaction et réunissant tout ce qu'il y avait de bon dans les autres propositions. Il fut soutenu par la gauche et le centre droit, qui s'y rallia par patriotisme. Grâce à cette

entente, l'ensemble du projet fut adopté à une grande majorité : 448 voix contre 210.

65. — La loi du 24 février 1875 établit que le Sénat se composerait : 1° de 225 sénateurs élus pour neuf ans, au scrutin de liste, par un collège spécial formé de députés, de conseillers généraux, de conseillers d'arrondissements et d'un délégué de chaque conseil municipal; 2° de 75 sénateurs inamovibles nommés par l'Assemblée nationale et devant dans la suite se recruter par cooptation.

Nul ne peut être nommé sénateur s'il n'a quarante ans (art. 3).

L'initiative et la confection des lois appartiennent au Sénat, concurremment avec la Chambre des députés ; toutefois les lois de finances doivent être en premier lieu présentées et votées par la Chambre (art. 8). Le Sénat peut être constitué en haute cour de justice pour juger soit le Président de la République, soit les ministres, et pour connaître de tous les attentats contre la sûreté de l'État (art. 9).

Telles sont les dispositions essentielles de la loi du 24 février 1875.

La loi organique du 2 août 1875 est relative aux élections des sénateurs. C'est elle notamment qui détermine les cas d'inéligibilité et d'incompatibilité moins strictement toutefois que pour la Chambre des députés (1).

(1) *Nota.*— La loi du 28 décembre 1887 a augmenté les cas d'inéligibilité au Sénat en rendant applicables aux élections sénatoriales

66. — Le Sénat, tel qu'il fut organisé par l'Assemblée nationale, ne fut donc pas l'œuvre d'un parti qui dicte à l'autre ses conditions. Il est né de concessions réciproques et l'on ne saurait trop s'en féliciter.

Si la majorité, en effet, eût été entièrement conservatrice, elle eût organisé une Chambre haute qui, en raison de son mode de nomination, eût été incapable de résister aux attaques des ennemis de la division du pouvoir législatif.

Si l'Assemblée, au contraire, eût été en majorité républicaine et démocratique, le Sénat eût été nommé au suffrage universel direct; simple doublure de la Chambre des députés, il eût parut inutile à la nation.

Conception neuve et rouage puissant de notre Constitution, le Sénat n'a point échappé aux critiques, aux modifications mêmes. Nous verrons ce qu'il faut penser des unes et des autres.

## II

67. — Ainsi que nous venons de le voir par l'examen de nos Constitutions, nos essais de mécanique constitutionnelle ont presque épuisé toutes les combinaisons imaginables comme système des deux Chambres. Mais si nos révolutions successives ne nous permettent guère de former un jugement solide

---

les articles 8 et 9 de la loi organique du 30 novembre 1875, sur les élections des députés.

sur la valeur de chacune de ces combinaisons, notre histoire constitutionnelle nous enseigne que, de toutes nos Constitutions, celles qui ont tout sacrifié à la logique et à la simplicité pour avoir l'Assemblée unique, ce sont précisément celles qui ont le moins duré.

68. — Nous ne saurions trop remarquer, au reste, que sur les onze Constitutions qui ont régi la France depuis 1789 jusqu'à 1875, trois seulement ont méconnu le système de la dualité des Chambres.

# TROISIÈME PARTIE

## THÉORIE DE LA DUALITÉ DES CHAMBRES

---

## CHAPITRE PREMIER

### EXAMEN ET RÉFUTATION DES PRINCIPES INVOQUÉS CONTRE LA DUALITÉ DES CHAMBRES

SOMMAIRE :

69. — La science politique est une science expérimentale.
70. — On a cependant édifié des théories qui n'étaient pas en rapport avec les faits.
71. — La plupart des publicistes reconnaissent le principe de la dualité des Chambres.
72. — Attaques contre la Constituton de 1875.
Section I. — Examen du principe de l'unité de souveraineté.
Section II. — Examen du principe de l'unité de volonté.
Section III. — La dualité des Chambres ne crée pas le conflit.

69. — La méthode expérimentale s'applique tout particulièrement à la science politique. Car, comme le dit M. Thiers, « il n'y a qu'un législateur dans les temps modernes, c'est l'expérience. » Aussi nous nous sommes attachés tout d'abord à étudier non seulement notre expérience nationale, mais encore celle des nations qui constituent le monde civilisé.

Nous sommes, en effet, convaincus qu'une insti-

tution dont on ne trouve pas le développement chez plusieurs peuples et le germe chez les autres est une utopie et doit être rejetée, tandis que celle que l'on rencontre chez plusieurs des nations qui ont marqué dans l'histoire doit être étudiée avec soin, car il est probable qu'aucun peuple ne peut se soustraire à la nécessité d'en tenir compte dans sa Constitution.

Toutefois l'expérience sans la théorie se réduit à un empirisme à l'aide duquel il est bien difficile de distinguer le vrai du faux, l'accidentel du général. La connaissance de la raison des choses permet seule d'appliquer sûrement le résultat de l'expérience.

En France, au reste, on n'est pas convaincu par le fait seul, on a la manie de vouloir toujours faire reposer la pratique sur la théorie, et tout ce qui ne s'accorde pas avec elle est l'objet de nos critiques et ne saura leur résister. En Angleterre, au contraire, on ne trouve pas ce culte exagéré de la logique, on ne va pas jusqu'au bout d'un principe; je dirais même qu'on ne recule pas devant une inconséquence qui peut avoir pour résultat d'améliorer des institutions.

70. — Certes, la science politique repose sur des principes, mais on a eu tort de penser que ces principes peuvent sortir tout faits du cerveau des législateurs, se déduire de syllogismes et de procédés purement logiques. Que de théories politiques n'a-t-on pas cependant ingéniées, sans prendre soin de rechercher si elles concordaient avec les faits ! On a même

été jusqu'à dire qu'on n'avait point à s'en préoccuper, et cette étrange doctrine a trouvé des partisans. On connaît les théories de Rousseau dans le *Contrat social*, et l'on sait que Turgot ne voyait dans les Constitutions des États-Unis que des « vieilleries empruntées à l'Angleterre». Rappelons enfin que Siéyès, en 1789, fit admettre au comité de Constitution de l'Assemblée nationale un système de gouvernement « dont aucune nation n'offrait le modèle ». Ce semblait être son principal mérite.

En construisant l'édifice de nos Constitutions, les législateurs, au lieu de se préoccuper surtout du caractère national, des vrais besoins de la patrie, de l'état réel de la société, se sont proposés trop souvent l'application dans les lois d'une théorie préconçue. Ils se sont préoccupés des exigences d'une logique rigoureuse, plus qu'ils n'ont tenu compte des nécessités pratiques et de l'état des mœurs.

Or, l'esprit théorique qui a pesé sur nos premières Constitutions n'est pas encore mort. Il a survécu de nos jours, malgré les défections de quelques-uns des partisans les plus ardents de l'unité de chambre.

71. — Ainsi, M. Vacherot, un des écrivains les plus distingués parmi les républicains démocrates, repoussait dans son livre « *De la démocratie* » le système de la dualité des Chambres, parce que la logique ne trouvait pas des raisons pour le justifier. L'expérience nationale et « surtout, dit-il, les considérations des besoins d'une société démocratique » changèrent, sur ce point, son opinion et il reconnut, dans une

étude sur les lois constitutionnelles (1), que sans une seconde Chambre, (grand conseil ou Sénat), il n'y a point de véritable organisation des pouvoirs.

De même Gambetta, qui défendit dans l'Assemblée nationale, à la séance du 28 février 1873, le système de l'unité de Chambre, devait contribuer à la formation du Sénat et affirmer, dans un discours de 1880, que le pays tout entier reconnaissait la nécessité d'une telle institution.

La plupart des publicistes, au reste, dont le dévouement à la cause démocratique est connu, ne prétendent pas concentrer dans une Assemblée unique la puissance législative. Ainsi, M. Laboulaye (2) en France, John Stuart Mill (3) en Angleterre, pour ne citer que ces deux autorités, sont, en effet, partisans de l'existence de deux Assemblées.

Aussi, c'est avec raison que M. de Tocqueville, dans son livre « *De la démocratie en Amérique* », écrivait le passage suivant : « On peut considérer comme une vérité démontrée la nécessité de partager l'action législative entre plusieurs corps. Cette théorie à peu près ignorée des Républiques antiques, introduite dans le monde presque au hasard, est enfin passée comme un axiome dans la science politique de nos jours. »

72. — La Constitution de 1875 a, comme nous l'avons vu, consacré ce système, mais c'est par là

(1) *Revue des Deux-Mondes*, 15 octobre 1874.
(2) Voy. *Le parti libéral*, ch. XII, p. 161, 167; ch. XIV, p. 197.
(3) *Histoire du gouvernement représentatif.*

peut-être qu'elle est le plus attaquée (1), c'est par là qu'il faut surtout la défendre dans l'intérêt de nos libertés.

Le parti radical presque en entier rejette, en effet, le principe de la dualité des Chambres, parce qu'il a été condamné par la Constitution de 1791. Il s'en sert comme d'un moyen, d'un levier pour battre en brèche l'organisation présente du pouvoir législatif.

Nous allons examiner ses arguments contre la dualité des Chambres, arguments qui reposent sur l'unité et l'indivisibilité de la souveraineté, sur l'unité de la volonté nationale, sur l'unité de la nation et sur l'organisation de conflits.

## SECTION I.

### EXAMEN DU PRINCE DE L'UNITÉ DE SOUVERAINETÉ

SOMMAIRE :

73. — L'unité de souveraineté n'est pas violée parce qu'il y a deux Chambres.
74. — L'unité de souveraineté est seulement vraie dans le domaine de la métaphysique.
75. — La Constitution de 1791 semble reconnaître deux souverainetés.
76. — La division de la souveraineté existe non seulement dans les pays fédérés, mais encore dans les pays unitaires.
77. — Influence du principe de l'unité de souveraineté sur la centralisation.
78. — Conséqnences des tendances vers la décentralisation.

73. — C'est en vertu de l'indivisibilité de la souveraineté que l'on repousse surtout le principe de

(1) Voir les Comptes rendus du Congrès de 1884.

la dualité des Chambres. Mais en admettant que la souveraineté soit une, il n'en résulte pas nécessairement que la délégation doive être également une. Pourquoi, en effet, ne serait-il pas loisible à une nation comme à un individu de nommer plusieurs mandataires qui devront s'entendre entre eux? Diviser l'action ce n'est pas diviser la souveraineté. Or, comme le peuple ne peut exercer le pouvoir législatif que par des délégués, il ne déroge pas plus à sa souveraineté en nommant deux Chambres qu'en en nommant une seule.

74. — Mais est-il vrai que la souveraineté soit une et indivisible?

Ce principe posé par Siéyès, reproduit par Armand Marrast, invoqué encore de nos jours, a pris naissance aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, au moment où l'arrêt de développement subi par nos institutions a jeté de nombreux esprits non seulement dans la théorie pure, mais encore dans la métaphysique. Or les propositions déduites avec de tels procédés ne peuvent être d'une application facile dans une science aussi compliquée que la politique.

Ainsi la souveraineté, dans son sens strict, ce serait le droit pour la nation d'exercer une autorité absolue sur chacun de ses membres et sur chacune de es parties. Personne ne contestera que l'application d'une telle souveraineté rencontrerait des obstacles, des limites partout. Elle conduirait, en effet, à l'absorption de l'individu par l'État, à l'anéantissement, à la suppression de toute liberté.

D'un autre côté les principes d'unité et d'indivisibilité conduiraient à ce que la délégation de tous les pouvoirs devrait être concentrée non seulement dans le même corps, mais encore dans le même individu. Car, en plaçant en présence l'un de l'autre deux pouvoirs distincts, expression de la volonté populaire, une Chambre et un chef du pouvoir exécutif, on porte atteinte à cette même indivisibilité de la Souveraineté nationale.

Les principes déduits par des procédés logiques sont donc une erreur, en dehors du domaine de la métaphysique, c'est-à-dire lorsqu'on les applique aux sociétés humaines.

75. — Mais examinons donc si le texte de notre première Constitution, que l'on se plaît à invoquer pour l'organisation du pouvoir législatif, ne semble pas méconnaître l'unité de souveraineté.

La déclaration des droits proclame, en effet, que « les hommes naissent et demeurent libres en société », avec des « droits naturels, inaliénables et sacrés ». Aussi la Constitution de 1791, dans son art. 1, déclare formellement que « le pouvoir législatif ne pourra faire aucune loi qui porte atteinte et mette obstacle à l'exercice de ces droits. »

Ces droits, qui sont antérieurs et supérieurs à toutes les lois, ne sont-ils pas ceux d'un souverain ? La Constitution, tout en organisant la souveraineté de la nation, s'efforce de garantir la souveraineté de l'individu. Elle reconnaît donc deux souverainetés et essaie de les limiter l'une par l'autre. Nous savons qu'elle n'y réussit pas.

76. — De nos jours, la Suisse et les États-Unis d'Amérique ont organisé deux souverainetés. Mais, dit-on, il ne faut pas s'en étonner, car ce sont des pays fédérés. C'est une erreur cependant de croire que les pays unitaires ne peuvent pas en faire autant.

La différence, en effet, entre ces pays et les pays fédérés, consiste seulement dans la part plus ou moins grande de souveraineté dont jouissent les circonscriptions territoriales, car le pouvoir central possède tous les éléments nécessaires à l'unité d'une nation. On ne saurait donc prétendre qu'entre les pays fédérés et les pays unitaires il ne doit y avoir rien de commun et que leurs institutions doivent être entièrement différentes. Nous voyons, au reste, les pays unitaires comme la Belgique, la Hollande et l'Angleterre, diviser non seulement la souveraineté délibérative, mais encore la souveraineté exécutive. On sait, en effet, que dans ces pays, les pouvoirs locaux exécutent avec la plus grande indépendance les décisions qu'ils ont prises.

77. — Longtemps, en France, on a fait de la centralisation à outrance, sous l'influence du principe de l'unité et de l'indivisibilité de la souveraineté. L'organisation administrative, créée en l'an VIII, nous a fait croire en effet que l'administration directe des intérêts locaux par le pouvoir central est une des conditions essentielles de l'unité d'une nation et qu'en dehors de cette centralisation telle que l'a faite le despotisme, il n'existe que des fédérations. C'est ainsi que, sous prétexte de porter atteinte au principe d'unité de souveraineté, on a refusé pendant

longtemps aux Conseils généraux le droit de rendre des décisions définitives. Mais, en 1866, le droit qui leur fut accordé de rendre un grand nombre de décisions réglementaires fut un commencement d'indépendance. En 1871, on continua de marcher dans la voie de décentralisation. Aussi M. Wadington, le rapporteur de la nouvelle loi, disait avec raison : « Nous voulons que le Conseil général qui est *souverain* pour tout ce qui regarde la fortune et les intérêts du département n'ait d'autre tuteur que l'Assemblée nationale ; c'est ce principe qu'on trouve dans toute notre loi. »

A ce mot de *souverain*, M. Ernest Picard parla de fédéralisme et de violation de la Souveraineté nationale. La surprise et la répulsion pour cette loi de 1871 venait de ce qu'on ne s'était pas aperçu que celle de 1866 avait porté la première atteinte au principe.

Cette loi de décentralisation a été accueillie avec faveur par le pays et la loi du 5 juillet 1884 a continué son œuvre pour les Conseils municipaux.

78. — On ne saurait donc, surtout aujourd'hui que l'on tend vers une décentralisation plus grande, c'est-à-dire vers une division de la souveraineté, s'appuyer sur son unité pour demander la concentration du pouvoir législatif en une seule assemblée.

Nous avons, au reste, essayé de montrer que la dualité des Chambres n'est point contraire au principe de l'unité de souveraineté, vrai seulement dans le domaine de la métaphysique, mais dont

l'application est si méconnue dans la vie politique des peuples libres.

## SECTION II

### EXAMEN DU PRINCIPE DE L'UNITÉ DE VOLONTÉ

SOMMAIRE :

79. — L'axiome de l'unité de volonté est contraire à l'expérience.
80. — La volonté nationale est indécise.
81. — Elle n'est ni consciente, ni infaillible. Conséquences.
82. — La division du pouvoir législatif n'est pas contraire à l'unité de la nation.

79. — L'axiome de l'unité de souveraineté n'est point le seul qui se soit transmis jusqu'à nous. Il en est un autre qui, né à la même époque, a été aussi exposé par le dogmatique Siéyès. Il est ainsi formulé : « La loi est la volonté du peuple ; un peuple ne peut avoir en même temps deux volontés différentes sur un même sujet ; donc le Corps législatif doit être essentiellement un. » Rabaut-Saint-Etienne reproduisait la même idée sous une autre forme : « Une nation est comme un homme, elle n'a pas deux volontés : la nation est une, sa représentation doit être une. »

Cet axiome, produit par la logique pure, est contraire à l'expérience de tous les jours et à l'histoire de tous les peuples. Qui peut énumérer les volontés différentes et successives par lesquelles passe un peuple sous l'influence des réactions que les événements provoquent dans l'opinion publique? Sa volonté est si peu une que son histoire n'est qu'une

suite de réactions en sens contraire, une succession de volontés opposées.

Cette opposition de volonté et ce fréquent changement, loin d'être nuisibles, sont, au contraire, la condition d'une marche assurée vers le progrès, si les pouvoirs sont équilibrés de façon à empêcher les soubresauts violents qui produisent les révolutions.

C'est surtout en Angleterre que l'on trouve dans les wighs et les tories l'exemple de ces successions de volontés. Or nous avons vu de quel secours la dualité des Chambres a été pour la marche régulière du gouvernement.

80. — La volonté nationale se contredit donc sans cesse. Or, soutenir qu'une volonté qui se contredit est *une* autrement qu'en abstraction, c'est une absurdité, puisque c'est soutenir qu'elle peut être une affirmation et une négation sur le même sujet. Elle est, au reste, loin de paraître toujours ferme et arrêtée. On ne saurait contester que le corps national, sur la plupart des questions, n'a que des sentiments et des tendances. Il importe donc que, dans l'état de doute qui précède la délibération des lois, on entende les intérêts divers et les avis différents. Toute la question est donc de savoir quel est le système qui permet de mieux constater la volonté générale. Or, il n'est pas besoin d'une grande expérience pour voir qu'une assemblée unique, toute puissante, irresponsable, est de tous les corps politiques celui qui substitue le plus aisément son caprice à la volonté du pays.

81. — La volonté de la nation n'apparaît pas seulement comme changeante et indécise, elle est aussi sujette aux erreurs et inconsciente. Si, en effet, dans les élections qui interviennent pour nommer les législateurs, on consultait directement les volontés particulières, à quelles étranges conséquences n'arriverait-on pas? Et si la volonté nationale s'exerçait utilement, ce serait, en définitif, le mandat impératif le plus dangereux de tous. C'est donc la science et l'expérience qui devront se faire entendre, combinées avec la fraternité et le patriotisme; aussi nous soutenons qu'une seconde Chambre présentera alors de sérieuses garanties.

82. — On ne saurait prétendre que la division du pouvoir législatif est contraire à l'unité d'une nation et dire avec Robespierre : « Une nation qui a deux assemblées cesse d'être un peuple unique. » En effet, de ce qu'une nation veut être une devant l'étranger, il ne s'ensuit pas qu'il ne peut y avoir plusieurs pouvoirs distincts émanés du pouvoir national. Pour être logique, il faudrait en arriver au pouvoir absolu d'un seul, comme le voulait Napoléon. On sait qu'il poussa le principe d'unité jusqu'à ses dernières conséquences, lorsqu'il se déclara seul représentant de la France et qu'il confisqua la République à son profit.

## SECTION III.

### LA DUALITÉ DES CHAMBRES NE CRÉE PAS LE CONFLIT.

SOMMAIRE :

83. — Dilemme contre la dualité des Chambres. Dilemme en sa faveur.
84. — Il faut des contrepoids dans tous les gouvernements.
85. — L'organisation du conflit est un des principes de la science politique.
86. — La dualité des Chambres ne crée pas le conflit, elle l'organise d'une façon pratique.

83. — On reproche aussi à la dualité des Chambres de créer le conflit. « Pourquoi deux assemblées, s'écriait Siéyès? Si elles sont d'accord, l'une d'elles est inutile, si elles ne s'accordent pas, elles s'entravent. » A ce dilemme on peut facilement répondre par celui-ci : « Ou bien les Chambres seront d'accord, et alors la loi, sortie victorieuse d'une double épreuve, aura dans le pays plus de force et plus d'autorité ; ou bien les Chambres seront en désaccord, et ce sera la preuve que la volonté nationale n'est pas encore assez claire, assez certaine, et que la question a besoin d'être débattue à nouveau. »

84. — Turgot aussi redoutait les conflits qui pouvaient naître de l'institution d'une seconde Chambre quand il écrivait au docteur Price : « Tout ce qui établit différents corps est une source de divisions ; en voulant prévenir des dangers chimériques, on en fait naître de réels. » Il lui semblait étrange qu'on s'oc-

cupât de balancer les pouvoirs chez un peuple d'égaux. Il n'admettait pas qu'on établît des corps différents, des contreforces, au lieu de ramener toutes les autorités à une seule, celle de la nation. John Adams, président des États-Unis après M. Washington, répondit ainsi à Turgot dans sa *Défense des Constitutions des États-Unis :* « Toutes les nations, tous les gouvernements, ont et doivent avoir des partis politiques; le grand secret est de les contrôler l'un par l'autre. Pour cela il n'y a que deux moyens : une monarchie soutenue d'une armée permanente, ou une division du pouvoir et un équilibre dans la Constitution. Là où le peuple a une voix et où il n'y a pas d'équilibre, il y aura des fluctuations perpétuelles, des révolutions, des horreurs, jusqu'à ce qu'une armée, avec un général à sa tête, impose la paix, ou jusqu'à ce que la nécessité d'un équilibre soit vue et acceptée par tous. » Ainsi s'exprimait John Adams avant la Terreur de 93 et douze ans avant le 18 brumaire. Voilà avec quelle sûreté de vue les hommes qui ont appris la politique par la pratique, et non dans les livres, peuvent prévoir la logique des faits.

Organiser le conflit, ce n'est pas d'ailleurs le créer; il naît, en effet, avec les sociétés et existera aussi longtemps qu'elles dureront. Le seul moyen pratique de l'empêcher d'arriver à l'état aigu et de se changer en révolution, c'est de l'organiser.

85. — L'organisation du conflit est, en effet, un des premiers principes de la science politique. On ne

saurait nier qu'il doive servir de base à toute constitution, car la séparation des pouvoirs dont toutes les nations libres tiennent compte, en vertu de laquelle les différents pouvoirs jouissent d'une indépendance dont le degré seul est discuté, n'est autre chose qu'une véritable organisation du conflit.

86. — Celle-ci se rencontrera, au reste, dans une assemblée unique, car ses membres appartiendront souvent à des opinions les plus diverses, les plus contradictoires, et cependant ils parleront tous au nom du même droit, du mandat délégué par les citoyens. En créant deux Chambres on ne crée donc pas le conflit, on l'organise seulement d'une façon plus pratique. Il ne pourra en résulter que des avantages, car avec des assemblées électives, comme il en existe en France, ce sera le pays qui tranchera lui-même les questions litigieuses.

## CHAPITRE II

### RAISONS GÉNÉRALES QUI MILITENT EN FAVEUR DE LA DUALITÉ DES CHAMBRES

SOMMAIRE :

87. — La dualité des Chambres existant partout, on doit pouvoir en dégager la théorie.
88. — Raisons générales qui l'ont fait adopter : Sagesse, maturité, modération, esprit de suite, séparation des pouvoirs.

87. — Nous avons montré que le système des deux Chambres, appliqué dans des sociétés et sous des régimes bien divers, a été considéré par les États grands et petits comme une combinaison fondamentale de l'ordre politique, comme un besoin supérieur des peuples libres.

En présence d'un fait aussi universel, il ne convient pas de dire qu'ici il est seulement l'effet d'une distinction de classes, et la Chambre des pairs une simple efflorescence de l'aristocratie; ailleurs, que la Chambre haute se rapporte à la solidité de l'ordre monarchique et n'est créée que pour servir de corps intermédiaire, d'instrument de transaction entre le peuple et le roi; dans d'autres pays enfin, que le Sénat n'est qu'une conséquence du système fédératif et qu'il n'apparaît que comme garantie de l'indépendance et des prérogatives des États. Certes, de telles

explications ne sont pas sans valeur et sans portée, mais on ne saurait prétendre que c'est le principe de la monarchie constitutionnelle, ou celui de l'aristocratie, qui sert de base à la dualité des Chambres, car elle existe aux États-Unis où ne se sont rencontrées, ni monarchie constitutionnelle, ni aristocratie ; ce ne saurait être davantage le fédéralisme, car elle existe en Angleterre et en France où il n'y a jamais eu de fédéralisme. Ce qui l'a donc fait admettre, c'est la volonté de donner aux diverses forces du pays une représentation réelle, c'est la nécessité d'organiser un meilleur mode de délibération et de sauvegarder l'indépendance et l'existence des divers pouvoirs.

88. — La dualité des Chambres est, en effet, exigée pour des raisons générales convenant à tous les gouvernements, monarchiques ou démocratiques. Ce sont ces raisons, bonnes pour tous les pays, bonnes pour tous les régimes, que nous allons maintenant exposer.

1° Une deuxième Chambre préviendra les entraînements et les surprises. Je ne veux pas, à ce propos, rappelerce que disaient si bien Lally en 1789, et Boissy-d'Anglas en l'an III. L'expérience a, en effet, démontré que sous l'influence d'une parole éloquente, sous l'impression des événements soit extérieurs, soit intérieurs, une seule assemblée sera facilement entraînée à des résolutions irréfléchies.

On pourra bien exiger la nécessité de trois lectures pour qu'un projet de loi soit voté, mais outre que ces lectures laisseront à peu près intacte la ma-

jorité primitive, il peut se faire que l'urgence soit demandée, alors cette faible garantie elle-même viendra à disparaître.

2° Une deuxième Chambre apportera dans la discussion et le vote des lois une plus grande maturité.

Elle constituera, en quelque sorte, un tribunal d'appel devant lequel seront à nouveau examinées les décisions de la première. De ce double examen résulteront de notables améliorations, car si une Chambre unique a commis des erreurs, elle ne sera pas disposée à les corriger, sa toute-puissance lui inspirera un sentiment de trop grande persistance. Et d'ailleurs, l'erreur d'un vote définitif, qui a acquis le caractère d'une loi, ne se répare pas aussi aisément que celle d'un vote qui, pour être quelque chose de définitif, a besoin de la sanction d'une autre Chambre.

3° Un sentiment sans lequel un gouvernement régulier ne saurait subsister, c'est la modération. Il faut, en effet, ne rien pousser à l'extrême, c'est le seul moyen de maintenir facilement la tranquillité dans le pays, car les minorités qui espèrent un jour triompher par la discussion sont moins disposées à faire appel à la violence.

Machiavel conseillait au Prince d'écraser ses adversaires, mais, dans les pays libres, le gouvernement doit, au contraire, les attirer à lui. Or, l'existence d'une seconde Chambre, dont le caractère est modérateur, développera merveilleusement l'esprit

de conciliation. Quand on saura, en effet, qu'une opinion en minorité dans une Chambre peut être en majorité dans l'autre, on consentira des transactions et l'on fera de la politique et non de l'oppression.

4° La seconde Chambre, présentant plus de stabilité à cause de son origine et de la plus longue durée de son mandat, sera comme l'organe de l'esprit de suite, non seulement dans la politique extérieure, mais aussi dans la politique intérieure.

Si l'élément variable est, en effet, nécessaire au progrès de la première Chambre, l'élément persévérant ne l'est pas moins dans la seconde. La constance des vues assure le succès, surtout dans la politique étrangère. On ne saurait trop remarquer que c'est le défaut de constance qui a perdu la Pologne, tandis que c'est l'esprit de suite qui a rendu florissantes Rome, Venise, l'Angleterre, la Russie, etc. C'est lui encore qui fait la force des États-Unis. On sait trop qu'il fait défaut aux Français. « Si Dieu avait donné aux Français la persévérance, disait Richelieu, ils seraient les maîtres du monde. »

5° Une seconde Chambre assure et maintient la séparation des pouvoirs. Sans elle le conflit est perpétuel, parce qu'il n'y a pas de modérateur. Tantôt, en effet, c'est le pouvoir exécutif qui, ayant en main l'armée, l'administration, cherche à se mettre au-dessus de la loi ; tantôt, au contraire, c'est le pouvoir législatif qui, en refusant de faire une loi, de voter un crédit, cherche à réduire le pouvoir exécutif.

« La nature humaine est ainsi faite quetout pouvoir, quel qu'il soit, tend fatalement au despotisme et a besoin d'être sans cesse contenu. » La science politique consiste donc à organiser un système de freins, de contrepoids, chargés de modérer le pouvoir dirigeant.

Mais ces freins, ces contrepoids sans lesquels la liberté n'existe pas, le pouvoir dirigeant ne peut les trouver en lui-même, dans sa propre sagesse, ou bien dans certaines règles qu'il s'imposerait une fois pour toute. Car, comme le disait Lally en 1789 : « ce qu'il faut pour contenir le pouvoir dirigeant, ce ne sont pas des bornes passives, ce sont des bornes vivantes et qui à une force active opposent toujours une force active : c'est, en un mot, un pouvoir collatéral qui fasse sans cesse sentir au pouvoir dominant que la toute-puissance n'appartient ici bas à personne. »

L'expérience a démontré, d'accord avec la raison, que les Assemblées uniques non moins que les monarques absolus sont portées à confondre, à s'arroger tous les pouvoirs. Il n'est point, en effet, de majorité qui, au lendemain de sa victoire, ne dispose du pays sans le consulter, en disant fièrement : le peuple, c'est moi. Pour prévenir sa tyrannie, il faut donc que « par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir ». En un mot, il faut deux Chambres pour que l'une d'elles ne devienne pas ou despote ou esclave.

## CHAPITRE III

### DE LA DUALITÉ DES CHAMBRES DANS LES SOCIÉTÉS DÉMOCRATIQUES.

#### SECTION I

#### SON UTILITÉ

SOMMAIRE :

89. — Tendance des gouvernements à l'intervention universelle.
90. — Est-ce le rôle de l'État ?
91. — La lutte de l'individu contre l'État a pris, de nos jours, un caractère nouveau.
92. — Danger du despotisme de la foule.

89. — Nous venons de voir que la dualité des Chambres est exigée pour des raisons générales convenant à toutes les formes de gouvernement, nous allons montrer maintenant que son utilité apparaît encore plus évidente dans les sociétés où la démocratie est arrivée au pouvoir, puis nous chercherons quelle peut bien être sa base d'organisation.

La démocratie a pour tendance de considérer le gouvernement comme seul organe du progrès. Voyant en lui une force qui peut la protéger et l'aider, elle ne trouve jamais qu'il possède assez de pouvoir pour atteindre ce but. Aussi est-elle dispo-

sée à lui en donner sans mesure, dût-elle faire disparaître toute liberté et toute indépendance. C'est au reste à ce résultat qu'ont abouti toutes les démocraties du passé, et on peut dire que ce fut la cause de leur décadence et de leur chute.

Certes, loin de nous l'idée de combattre le principe que, dans les sociétés modernes, l'État ne doive pas être le défenseur et le soutien du faible, nous le croyons, au contraire, et c'est le but poursuivi avec raison par les gouvernements modernes : « Tous les gouvernements qui se sont succédés depuis 1792 ont, parmi les titres qu'ils invoquaient pour être acceptés, compté en première ligne les bienfaits dont ils avaient les mains pleines : tous ont voulu être jugés d'après leurs œuvres, c'est-à-dire sur ce qu'ils faisaient pour le bien physique et moral des peuples, et ils l'ont été ; leur diversité d'origine et d'organisation ne les a pas empêchés de marcher dans la même voie d'intervention universelle, tant cette théorie est creusée profondément; les États modernes tendent de plus en plus à être en tout les initiateurs des peuples (1). »

Or, à mesure que les nouvelles couches sociales influeront davantage sur la politique, on s'apercevra de plus en plus de la tendance des gouvernements à l'intervention universelle. Le suffrage universel direct tend, en effet, à la réalisation du socialisme d'État, et l'on n'est pas éloigné du temps où l'on entendra dans

(1) Challemel-Lacour, *La Philosophie individualiste*, p. 83.

l'Assemblée, qui en est la véritable émanation, des membres réclamer du gouvernement la solution de ces problèmes ardus et immenses que l'on nomme les questions sociales.

90. — Qui n'entrevoie les conséquences désastreuses d'un tel système? Les gouvernements doivent régler et généraliser le progrès, mais non se substituer à l'effort individuel et faire des expériences sociales. Car on peut dire que la confiance de l'individu en lui-même et le respect par l'État de la liberté naturelle sont les conditions nécessaires de la force des États, de la prospérité des sociétés et de la grandeur des peuples.

91. — Nous ne prétendons pas essayer de tracer les limites de l'action de l'État et de celle de l'individu : la question est si difficile à résoudre qu'elle a divisé l'humanité depuis les temps les plus reculés. Elle apparaît cependant de nos jours sous des formes nouvelles et comme la question vitale de l'avenir.

Autrefois, en effet, la lutte était entre le peuple et un gouvernement exercé par un roi ou une aristocratie; c'était la lutte de la nation contre le gouvernement. Lorsque les peuples sont arrivés à se gouverner eux-mêmes, on a pensé que tout antagonisme cesserait entre la nation et le gouvernement, car on croyait qu'une nation n'avait pas besoin d'être protégée contre sa propre volonté. Ainsi pensait Rousseau, mais, ajoute Stuart-Mill (1), « l'idée que

(1) *La Liberté*, trad. par Dupont-White. *Voy.* le début de l'ouvrage.

les peuples n'ont pas besoin de limiter leur pouvoir sur eux-mêmes pouvait sembler un axiome, lorsque le gouvernement populaire était une chose dont on ne faisait que rêver, ou dont on ne connaissait l'existence que par l'histoire ancienne; mais une République démocratique étant venue, dans les temps modernes, occuper une large portion de la surface de la terre, ce gouvernement devint l'objet d'observations et de critiques. On s'aperçut que le gouvernement des peuples par eux-mêmes n'est pas le gouvernement de chacun par lui-même, mais de chacun par tous les autres. Dans la pratique, la volonté du peuple signifie la volonté de la portion la plus nombreuse et la plus active du peuple. Aussi range-t-on, maintenant, la tyrannie de la majorité au nombre des maux contre lesquels la société doit se tenir en garde. »

92. — Le danger, en effet, qui menace les peuples arrivés à l'âge démocratique, c'est le despotisme de la foule, ce que les anciens ont appelé la démagogie. Les républiques de la Grèce en sont mortes. Rome n'a trouvé de refuge que dans le Césarisme, mais sa mort, pour être plus lente, n'en fut pas moins fatale.

De nos jours une majorité tyrannique apparaîtra surtout dans une assemblée unique, nommée par le suffrage universel, c'est-à-dire par un corps électoral soumis à tous les entraînements, à toutes les passions. Elle ne saura pas résister aux désirs d'une démocratie sans limite et, possédant le pouvoir

législatif d'une façon absolue, elle règlera à son gré l'administration, la justice, l'armée, l'impôt, en un mot toutes les forces vives de l'État. En face d'une Chambre animée ainsi de l'esprit progressiste, il en faut donc une autre qui soit animée de l'esprit conservateur et donne des garanties de lumière et de sagesse.

Certes nous ne prétendons pas affirmer qu'une Chambre unique sera fatalement progressiste. Sous l'effet des changements de l'opinion publique, elle pourra devenir conservatrice à l'excès, car on ne peut éviter la loi des réactions. Elle est aussi fatale avec une Constitution qui n'admet qu'une seule Chambre qu'avec celle qui en admet deux. Mais nous l'affirmons, avec la première, les réactions se manifesteront brusquement. Chaque réaction violente produira une réaction violente en sens contraire, on aura ainsi une suite de révolutions au lieu d'une suite de mouvements modérés de peu de durée et qui n'interrompent pas la marche du progrès.

## SECTION II

### BASE D'ORGANISATION DU SÉNAT

SOMMAIRE :

93. — Sur quelle base organisera-t-on le Sénat dans une société démocratique ?
94. — Faut-il donner une représentation à la fortune ?
95. — Au mérite personnel ?

96. — Faut-il faire élire le Sénat par le suffrage à deux degrés ?
97. — Système de la Constitution de 1875.
98. — Avantages et inconvénients.
100. — Faut-il faire élire le Sénat par le suffrage universel ?
101. — Critique de la Révision de 1884.

93. Mais sur quelle base organisera-t-on un Sénat dans une société démocratique? Nous reconnaissons que les systèmes sont multiples, aussi nous contenterons-nous d'étudier ceux qui semblent mériter le plus d'attention.

94. — Tout d'abord disons un mot du système employé en Belgique.

Lors du Congrès national de 1830, on pensa qu'il fallait exiger un cens d'éligibilité pour être sénateur. M. Nothomb, qui plus tard devint ministre, résuma ainsi les sentiments qui entraînèrent la majorité : « Nous avons éliminé de l'État la noblesse et le clergé, mais il reste toujours deux classes d'hommes : les hommes qui achètent le travail et ceux qui le vendent ; ceux qui possèdent la richesse à un degré où elle est une force, un pouvoir, et ceux qui dépendent des premiers. Je veux faire à chacun sa place : j'accorde à chacun le droit d'être représenté. »

Remarquons qu'on a confié le choix des sénateurs aux mêmes électeurs qui nomment les députés, en limitant toutefois leur choix à ceux qui ont plus de 40 ans d'âge et qui paient mille florins d'impôts directs.

L'histoire du parlement Belge montre que la divi-

sion du pouvoir législatif a fonctionné dans de bonnes conditions, car si la Chambre des députés y représente le progrès, la précipitation, la passion même ; le Sénat y représente la conservation et la modération, sans former obstacle au progrès : ce qui est logique, parce qu'il sort du même corps électoral que la Chambre et qu'il peut être dissous en même temps qu'elle. On peut cependant reprocher au Sénat Belge d'être un corps de privilégiés, car il constitue une représentation spéciale de la richesse.

95. — Tel ne devait pas être le rôle d'un Sénat, d'après Stuart-Mill (1). Il disait, en effet, que « si une Chambre représente le sentiment populaire, l'autre devait représenter le mérite personnel ». Que d'efforts n'a-t-on pas faits en France pour traduire cette idée dans la pratique ! M. Laboulaye et M. Franck ont proposé de créer une assemblée où tous les grands intérêts de la société : la science, le commerce, l'agriculture, les arts, la justice, le culte, l'enseignement, l'armée, seraient représentés par une délégation spéciale de leurs corps les plus élevés, tels que l'Académie française, l'Institut, les Chambres de commerce, les Chambres d'agriculture, la Cour de cassation, etc.

Un tel système n'est pas sans soulever de graves objections. En transformant, en effet, les membres de ces sociétés en électeurs politiques privilégiés,

(1) *Le Gouvernement représentatif*, chap. IX.

on ferait des corps où la littérature, la science, les arts, l'agriculture, le commerce seraient envisagés au point de vue politique.

La politique, au reste, est un art beaucoup plus qu'une science. Elle s'apprend donc surtout par la pratique, aussi on ne voit pas pourquoi les savants en chimie, en astronomie, seraient nécessairement capables d'appliquer cet art.

96. — On a proposé de faire nommer la seconde Chambre par le suffrage universel à deux degrés. Ce mode électoral a, en effet, pour avantage de filtrer, pour ainsi dire, le suffrage populaire en faisant nommer les plus capables pour composer un corps intermédiaire entre ce suffrage et la personne à élire. Mais il faut supposer que l'électeur du premier degré n'aura d'autres préoccupations que de nommer le plus capable et le plus digne, comme électeur intermédiaire. Or, dit Stuart-Mill, « ceci implique un zèle pour ce qui est bien en soi, un principe habituel de devoir pour l'amour du devoir, qui ne peut se rencontrer que chez les personnes assez cultivées, lesquelles prouvent, par cela même, qu'elles sont dignes d'exercer le pouvoir électoral sous sa forme directe. »

Cette hypothèse ne saurait se réaliser, et le vote à deux degrés aboutira à faire nommer les électeurs intermédiaires, non à cause de leur mérite, mais à cause de leurs opinions politiques. De plus, il aboutira au mandat impératif, car les électeurs devront prendre l'engagement de voter pour un candidat

désigné à l'avance, et le caractère de l'élection se trouvera ainsi faussé.

97. — Il est une autre variété du vote à deux degrés qui ne consiste plus à faire nommer des électeurs ayant une mission spéciale, mais à les choisir parmi les personnes déjà nommées à d'autres fonctions. C'est le système adopté par la Constitution de 1875.

D'après l'art. 4 de la loi du 24 février, le Sénat doit sortir du choix de tous les corps électifs institués dans le département. Son collège électoral se compose donc des députés, des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissements, et de délégués élus, un par chaque conseil municipal, parmi les électeurs de la commune.

98. — Ce collège électoral nous semble bon en soi, car il se compose d'éléments nécessaires à la vie politique. Il ne saurait être attaqué comme une sorte d'aristocratie mettant obstacle à la volonté nationale, car il sort lui-même du suffrage universel, et, à raison de ses fonctions, il présentera des garanties de lumière et d'indépendance. Stuart-Mill dit, en effet, avec raison : « Le cas où l'élection à deux degrés opère bien, c'est celui où les électeurs ne sont pas choisis uniquement comme électeurs, mais ont d'autres fonctions importantes. »

On reproche cependant à ce système, en faisant des conseillers généraux, des conseillers d'arrondissements et surtout des conseillers municipaux des ressorts de l'élection sénatoriale, de transformer en

assemblées politiques secondaires des assemblée destinées surtout au bon examen et au sage règlement des intérêts locaux.

On a répondu qu'il ne fallait voir là qu'un avantage de plus. Ainsi Gambetta, présentant le Sénat comme « un admirable instrument d'ordre, de paix, de progrès democratique » grâce à « cette intervention de l'esprit communal dans le règlement des affaires politiques », n'hésitait pas à s'écrier : « Voilà des communes qui, aujourd'hui, ne vont pas faire une seule élection de conseil municipal sans s'enquérir auparavant des opinions politiques de chaque candidat, sans savoir par avance, dans le cas où il devrait participer à une élection de sénateurs, quels seraient son vote, ses tendances, son opinion! » Faire du Sénat une Chambre destinée, par son mode d'élection, à étendre et accélérer dans les moindres campagnes la préoccupation des choses politiques, comme à consolider dans les pouvoirs publics l'influence et l'esprit des campagnes, c'est là une pensée qui n'est pas sans hardiesse et sans profondeur.

L'inconvénient de mêler la politique aux élections municipales sera, au reste, bien diminué par l'intérêt que les habitants de la commune ont à nommer ceux qui seront les plus capables de gérer les intérêts locaux, intérêts qui se confondent presque avec les intérêts personnels des électeurs. Dans les élections municipales, la grande masse des électeurs regardera donc le mandat local comme le principal et le mandat politique comme l'accessoire.

En vain, dira-t-on, que cet esprit est ignorant et routinier : qui ne saurait reconnaître qu'il est particulièrement conservateur, tandis que celui des villes est empreint souvent d'un progrès trop hâtif, d'une agitation trop fébrile? Or, s'il y a, dans notre démocratie française, si égalitaire qu'elle soit, deux nuances d'esprit sensiblement distinctes : l'esprit de la démocratie urbaine et celui de la démocratie rurale, il est juste autant que sage de leur donner dans les pouvoirs publics des organes naturels pour leur permettre de s'expliquer et de s'entendre. Toute constitution doit, en effet, donner aux grandes forces latentes d'une nation des moyens réguliers pour faire sentir leur action et défendre leurs droits, et c'est avec raison que le Sénat, représentant une de ces grandes forces, fut salué du nom de *Grand conseil des Communes*.

100.— Le collège électoral du Sénat a, de nos jours, été attaqué comme trop restreint, et on a demandé que le Sénat soit élu, comme la Chambre des députés, par le suffrage universel. M. Floquet, qui le proposa le 29 novembre 1884, s'appuyait sur ce raisonnement : si à côté de la Chambre qui a le droit de légiférer au nom du peuple, il y a une autre assemblée qui rejette les lois en vertu du mandat de 40 ou 50 mille électeurs, vous mettez le pouvoir législatif en tutelle et le peuple en servage.

Le ministre de l'Intérieur fit remarquer à juste titre qu'un corps électoral formé de représentants élus par toutes les assemblées municipales n'est pas

un corps électoral restreint, qu'il plonge ses racines dans les profondeurs de la démocratie ; qu'en outre il est illogique de faire nommer deux assemblées par le même suffrage universel. Il est, au reste, évident qu'avec un tel mode électoral, les garanties que l'on cherche dans l'institution d'un Sénat se trouveraient anéanties, ou tout au moins affaiblies.

Nous ne nous attarderons pas davantage à discuter le projet de l'élection du Sénat par le suffrage universel direct, car il ne renferme pas seulement une question d'augmentation du collège électoral, mais la question même du maintien ou de la suppression du Sénat. M. Labordère, en effet, un de ses plus fermes partisans, a dit sans détours : « Nous voulons l'élection du Sénat par le suffrage universel parce que nous considérons que c'est le meilleur moyen d'arriver à la suppression du Sénat. »

Cet aveu suffit donc pour nous faire rejeter ce système ; on sait, au reste, qu'il rencontra une vive résistance au Sénat, bien qu'il fût voté par la Chambre des députés. Le Sénat rejeta également le suffrage à deux degrés présenté par MM. Dauphin et Marcel Barthe, mais consentit à augmenter dans de fortes proportions le nombre des délégués élus par les conseillers municipaux des grandes communes.

101. — Nous ne croyons pas que les modifications apportées par la loi du 9 décembre 1884 soient heureuses.

Et d'abord, on ne voit pas comment un Sénat qui

était élu par 40.000 électeurs pouvait être accusé d'avoir quelque rapport avec les Sénats de la Monarchie. Ce collège électoral nous semblait donc suffisant, d'autant plus que le Sénat de la République des États-Unis est élu par un collège formé seulement de cinq mille électeurs, et « cependant l'Amérique est une démocratie, je dirai même une démocratie beaucoup plus complète que la nôtre, car si la véritable démocratie est celle où les citoyens prennent le gouvernement à leurs charges, et font eux-mêmes leurs affaires, nous ne pouvons supporter la comparaison (1) ».

Mais le grand reproche que l'on a adressé au collège sénatorial créé par l'art.4 de la loi du 24 février, c'était surtout de n'attribuer qu'un seul délégué à toute commune quelle que soit sa population, et de faire prédominer ainsi dans le Sénat l'esprit rural.

Certes, il est choquant, au point de vue arithmétique, de voir la multitude des communes de 200 et 300 habitants dotées chacune d'un délégué comme les chefs-lieux de canton et de département. Il ne faut pas cependant exagérer les choses et surtout oublier qu'il faut se renfermer dans le même département pour voir si les petites communes écrasent les grandes. Qui ne sait qu'à l'entour des grandes villes, la banlieue, qui n'est plus même composée de simples villages, est le plus souvent empreinte des mêmes idées ?

(1) Ed. Laboulaye, *Histoire des Etats-Unis*, t. III, p. 374.

Mais examinons si la loi est impolitique et injuste en faisant prédominer l'esprit rural dans le collège électoral (1).

On ne saurait nier que dans l'élection des députés par le suffrage universel la population des villes exerce une influence beaucoup plus grande que celle des campagnes. Cela tient à ses facilités et à son goût pour l'action politique, qui peut se résumer d'un seul mot, la propagande.

La démocratie rurale, dispersée en villages, souvent en hameaux, toute entière au labeur si absorbant et si calme de la terre, n'éprouve souvent qu'obstacle et répugnance pour les préoccupations d'ordre politique. Aussi, bien qu'elle soit plus nombreuse que la démocratie urbaine, possède-t-elle une influence moindre dans l'élection de la Chambre des députés. Il convient donc que son esprit retrouve ailleurs une représentation où son influence légitime ait plus de poids.

La loi de 1884 a, du reste, le grave inconvénient d'effacer un des caractères les plus importants du collège électoral crée par l'article 4. Elle fait disparaître, en effet, l'égalité de représentation des communes, petites ou grandes, qui toutes cependant ont les mêmes droits à défendre leur personnalité et leur existence propre. Elle réduit la part d'influence, déjà si minime, des conseillers généraux et

(1) Voy. *Etude sur les lois constitutionnelles de 1875*, par Charles Lefebvre.

des conseillers d'arrondissement, et cela bien que les meilleures garanties de capacité se rencontrent chez ces élus du suffrage universel.

Enfin elle nous semble porter atteinte à l'équilibre de représentation des forces de la nation en donnant, dans l'élection sénatoriale, à la démocratie urbaine, une influence presque égale à celle qu'elle possède déjà dans l'élection de la Chambre des députés.

Elle diminue donc un des principaux mérites du Sénat, celui de tempérer les effets du suffrage universel.

La révision de 1884 ne conduisit pas seulement à l'extension du collège électoral, elle modifia la composition même du Sénat en supprimant les 75 inamovibles. On a considéré que permettre au Sénat de nommer des sénateurs, c'était méconnaître la responsabilité parlementaire et faire des privilégiés.

On s'est refusé à voir qu'un groupe de sénateurs inamovibles est un des meilleurs moyens d'entretenir et de fortifier dans les pouvoirs publics cet esprit de suite et de tradition dont le Sénat doit être le défenseur et le gardien.

On a préféré considérer leur mandat comme attentatoire à la responsabilité parlementaire, comme s'il ne pouvait exister de représentants patriotes sans la crainte de l'électeur. Enfin, on a appelé les inamovibles des privilégiés, oubliant, sans doute, que lors même que le reproche serait mérité, la Déclara-

tion des droits établit que « des distinctions sociales peuvent être fondées sur l'utilité commune ».

Nous regrettons donc vivement que l'on ne se soit pas rallié à l'amendement présenté par M. Lenoël, tendant à faire élire les 75 sénateurs, toujours par cooptation, mais pour neuf ans seulement. Ce projet eût ainsi permis de donner entrée à ces hommes considérables, supérieurs à bien des titres, illustres même, que les collèges électoraux peuvent ne pas admettre, ou qui même répugneraient à les solliciter. Leur élection n'eût ajouté jamais qu'un petit nombre de voix au parti qui domine, et ils auraient pu en être la lumière ou les chefs.

# CHAPITRE IV

## ATTRIBUTIONS DES DEUX CHAMBRES

### SECTION I

### ROLE PARLEMENTAIRE DES DEUX CHAMBRES

SOMMAIRE :

102. — Examen des lois à un point de vue différent.
103. — La Constitution de 1875 n'a pas armé le pouvoir exécutif contre le Pouvoir législatif.
104. — Le droit de *veto* appartient au Sénat.
105. — Rôle législatif du Sénat.
106. — Rôle parlementaire des deux Chambres.
107. — La Constitution de 1875 n'a pas tiré des conséquences outrées du principe de la séparation des pouvoirs.

102.—Au premier abord, il semble qu'il devrait y avoir égalité parfaite entre les deux Chambres, au point de vue législatif, mais leur origine différente comporte cependant pour chacune d'elle un rôle spécial.

Les lois ne sont véritablement bonnes et durables que lorsqu'elles ont été sérieusement étudiées et qu'elles répondent aux besoins réels de la nation. La division du pouvoir législatif aura pour résultat de les soumettre à un double examen. Ainsi, la Chambre des députés les étudiera particulièrement au point de vue du progrès ; le Sénat au point de vue de la tradition. De ces examens naîtront des

concessions, des transactions, qui feront que la loi, donnant satisfaction à ces deux intérêts opposés, répondra plus sûrement au vœu général.

Dans les démocraties représentatives, les deux Chambres étant élues par les mêmes électeurs, quoique par des modes différents, devront avoir les mêmes droits dans le vote des lois ordinaires. Si leur rôle varie donc dans l'examen des questions, il sera identique dans les diverses phases de la confection des lois : l'initiative, la discussion et le vote.

103. — C'est d'après ces principes que les deux Chambres ont été établies par la Constitution de 1875 comme de grands conseils législatifs. Leur compétence a été si largement déterminée que non seulement la loi ne se conçoit pas sans leur assentiment formel, mais qu'elles peuvent même à elles seules faire la loi tout entière. Notre Constitution n'a point voulu, en effet, accorder au pouvoir exécutif aucun des freins que plusieurs de ses devancières avaient établis contre le pouvoir législatif des Assemblées. Ainsi elle n'a point refusé, comme les constitutions de l'an VIII et de 1852, le droit d'initiative aux deux Chambres, car elle a voulu leur permettre de traduire plus sûrement les aspirations du pays. De même elle n'a pas cru devoir accorder au chef de l'État le droit de *veto* que les Constitutions de 1791 et de 1830 avaient considéré comme de nécessaires contrepoids. Il convient cependant de remarquer qu'il en est resté une trace dans le droit accordé au Président de demander aux Chambres,

« dans les délais de la promulgation d'une loi, une nouvelle délibération qui ne peut être refusée » (art. 7, L. 16 juillet 1875.)

104. — Si on a refusé la prérogative royale au Président, c'est qu'on l'a considérée comme contraire aux idées démocratiques. L'expérience, au reste, a démontré, surtout en France, que ce n'est pas dans l'usage irritant d'un *veto* suspensif imposé par le chef de l'État qu'il faut chercher un moyen de résoudre les conflits qui peuvent s'élever entre les pouvoirs législatif et exécutif. Mais on a pensé que c'était aux mains d'une seconde Chambre qu'il convenait de placer un droit de *veto* contre les entreprises trop hardies, contre les projets de réformes ou prématurées, ou mal conçues, éclos sous les influences ardentes de la Chambre populaire. Seule, en effet, une Chambre haute, surtout lorsqu'elle est une émanation véritable de la nation, est capable d'exercer, par ses délibérations publiques, une autorité assez grande sur l'opinion pour lui faire accepter, après l'avoir justifié, le rejet ou le retard d'une loi considérable, empreinte de passion politique. Aussi il n'est point douteux que le *veto* soit une des attributions capitales que l'esprit de la Constitution de 1875 assigne au Sénat; c'était la seule que la Constitution directoriale de l'an III avait consacrée pour le Conseil des Anciens.

105. — Mais les lois de 1875 n'ont point restreint le Sénat à cette seule attribution. Ainsi que la charte de 1830, elles lui ont accordé en principe les mêmes

prérogatives qu'à la Chambre des députés. Il possède donc, comme elle, l'initiative des lois et le droit de les amender : on a voulu lui donner tous les moyens nécessaires pour exercer à son tour une grande et salutaire influence sur le mouvement de la législation, comme pour lui permettre d'améliorer les lois jusque dans leurs moindres détails.

Il semble toutefois que le Sénat, à cause de son rôle modérateur, soit invité à faire un moindre usage de son initiative, surtout dans les lois présentant une portée politique. Ce que l'on attend de lui, en effet, est moins de multiplier nos lois hâtives et instables que de chercher à n'admettre que des lois faites avec justesse et maturité.

106. — Il est, en effet, de tradition, en France et dans les autres pays constitutionnels, que la Chambre haute ne doive exercer qu'une influence indirecte sur la politique du Gouvernement. M. Jules Ferry le déclarait ouvertement aux membres de cette Assemblée quand il leur dit : « Ce n'est pas vous qui renversez les ministères! » Ceux-ci cherchent, en effet, à s'appuyer surtout sur la majorité de la Chambre des députés, parce qu'elle peut être considérée, par son renouvellement fréquent, intégral, comme représentant mieux l'opinion du moment, celle qui doit donner l'impulsion. Mais le Sénat étant aussi une partie de la représentation nationale, on ne saurait trop affirmer qu'il doive être tenu compte de son influence et de ses opinions dans la marche du Gouvernement. Le principe de la

responsabilité ministérielle établie par notre Constitution ne laisse point de doute à ce sujet. L'art. 6 de la loi sur les rapports des pouvoirs publics dit, en effet : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement et individuellement de leurs actes personnels. »

Ainsi les deux Chambres ont, l'une et l'autre, le droit de mettre en jeu la responsabilité ministérielle, en demandant au Cabinet un compte public de ses actes. Mais tandis que la Chambre des députés a surtout un rôle parlementaire, le Sénat a plus particulièrement un rôle législatif.

107. — Il convient de remarquer que la Constitution de 1875 ne s'est pas efforcé de parquer chacun des pouvoirs dans des fonctions spéciales, car il ne peut suffire, pour prévenir entre eux les conflits et les chocs, d'établir, avec soin, dans les textes de loi, des barrières sans gardien. Elle n'a donc point tiré des conséquences outrées du principe de la séparation des pouvoirs, comme l'avait fait la Constitution de 1791, qui défendait au pouvoir exécutif de prendre les ministres au sein de l'Assemblée ; comme la Constitution de l'an III où ni le Directoire, ni les ministres ne pouvaient avoir de communication directe avec les conseils ; comme enfin la Constitution de l'an VIII, qui sépara si nettement l'initiative, la délibération et le vote. La Constitution de 1875, en effet, faisant du Cabinet le ressort le plus actif du mécanisme parlementaire, et le point de mire du

monde politique, a déclaré que « les ministres ont leur entrée dans les deux Chambres, et doivent être entendus quand ils le demandent ». Elle leur a donc permis d'être sans cesse en dialogue avec les Chambres, pour justifier leur conduite ou faire prévaloir leur programme de gouvernement à l'extérieur comme à l'intérieur.

Maintenant que nous avons dégagé en partie la compétence du Sénat, on peut voir qu'aucune Constitution, jusqu'à ce jour, ne lui avait donné ni tout ce rôle, ni toute cette force.

## SECTION II

### ROLE SPÉCIAL DES DEUX CHAMBRES DANS LE VOTE DES LOIS DE FINANCES.

SOMMAIRE :

108. — Solution admise en Angleterre.
109. — Exposé des opinions nées de la rédaction défectueuse de l'art. 8 de la loi du 24 février 1875.
110. — Notre système.
111. — L'interprétation de l'art. 8 doit être cherchée dans les constitutions qui admettent un Sénat électif.
112. — Constitution des États-Unis.
113. — Constitution belge.
114. — Amender le budget, ce n'est pas prendre l'initiative d'une loi de finances.
115. — Conclusion.

108. — Comme toutes les questions de droit public, la question des attributions financières des deux

Chambres a son origine en Angleterre et son histoire se trouve liée à celle du parlementarisme.

Après une série de luttes ardentes entre la Couronne et la Chambre des lords, la Chambre des communes est arrivée à posséder, en matière de lois de finances, un pouvoir presque exclusif. La théorie généralement admise peut, en effet, se résumer ainsi :

1° Tout bill *of supply* doit être présenté à la Chambre des communes. Elle a en cette matière un droit de priorité ;

2° La Chambre des lords ne peut introduire dans ces bills aucun amendement ;

3° La Chambre des lords a le droit de rejeter tout bill *of supply* dans son ensemble.

Ainsi, la situation qui est faite à la Chambre des lords, toutes les fois qu'elle se trouve en présence d'une loi présentant un intérêt financier, est celle d'une Chambre d'enregistrement qui peut, en droit, refuser son adhésion, et qui, en fait, n'exerce, à peu près jamais, son pouvoir.

109. — En France, la rédaction défectueuse de l'art. 8 de la loi du 24 février 1875 a fait naître divers systèmes au sujet du rôle spécial des deux Chambres dans le vote du budget. Le dissentiment entre la Chambre et le Sénat a éclaté en 1876, et s'est reproduit en 1884 ; mais la Chambre ayant adopté deux des crédits rétablis par le Sénat, on peut dire que la question paraît tranchée en faveur de la Chambre haute. Elle subsiste cependant en droit, et voici, en

résumé, les trois doctrines différentes qui se sont fait jour au milieu des grands débats soulevés par l'art. 8 :

1° Celle de la Commission du budget de la Chambre qu'on peut formuler dans les propositions suivantes : le Sénat ne peut par un amendement rétablir un crédit supprimé par la Chambre des députés, ou introduire dans la loi un crédit nouveau. Il ne le peut, parce qu'il n'a aucune initiative en matière de lois de finances ; toutefois il a le pouvoir de refuser les crédits adoptés par la Chambre, en rejetant l'ensemble de la loi ;

2° Celle qui se dégage des discours prononcés à la tribune du Sénat par MM. Ernest Picard et Bernard.

Dans cette opinion, le Sénat pourrait bien modifier la loi de finances, mais ses amendements n'auraient pour effet que d'obliger la Chambre à une seconde délibération. Celle-ci, par un second vote, trancherait définitivement la question ;

3° Enfin la doctrine soutenue par M. Jules Simon. L'art. 8 n'établit qu'un ordre de discussion et de vote, dont l'effet est, sans doute, de donner à la Chambre une influence prépondérante dans la préparation de la loi du budget, mais non d'enlever au Sénat aucun des droits qu'il a sur tout projet de loi déjà voté par la Chambre.

110. — Le premier système donne au Sénat un *veto* absolu, le second un *veto* suspensif ; ni l'un ni l'autre ne nous paraissent en rapport avec la mission

d'un Sénat, car il lui refuse tout examen sérieux dans la loi de finances, c'est-à-dire dans une matière où son expérience et ses lumières seront d'un précieux concours. Nous nous rallions, au contraire, à l'opinion soulevée par M. Jules Simon, car il nous semble que l'art. 8, dans sa première partie, pose le principe de l'égalité du pouvoir législatif, tandis que dans la seconde il ne fait que porter une restriction à ce principe : restriction dont la portée est évidente. La loi de finances est présentée d'abord à la Chambre, ensuite au Sénat. La Chambre vote d'abord, le Sénat vote ensuite comme la Chambre, avec les mêmes droits et les mêmes pouvoirs.

Cette solution nous semble, en effet, la plus conforme à la nature des choses et à la raison.

On ne saurait la rejeter sous prétexte que, comme le disait Gambetta, « sous tous les régimes, sous toutes les Constitutions de 1795 à 1875, toutes les fois que les deux Chambres ont coexisté, l'initiative en matière d'impôt et de finances a appartenu à la Chambre basse » ; sous prétexte enfin qu'elle est contraire à la règle admise par plusieurs constitutions et, en particulier, par celle de l'Angleterre. L'interprétation de l'art. 8, en effet, ne saurait être cherchée dans les constitutions où se trouvent un Sénat héréditaire ou un Sénat à vie. De telles Chambres hautes ne représentant pas la masse des contribuables, n'étant pas une émanation de la volonté populaire, ne peuvent avoir le droit d'établir l'impôt, ni même d'en déterminer la quotité. Si donc on leur accorde

le droit de rejeter en bloc les lois de finances, c'est seulement en vertu de leur droit de révision des lois et parce qu'on pense qu'elles n'en useront que dans les cas exceptionnels.

111. — Mais on ne peut admettre qu'un Sénat élu soit réduit, en matière financière, au même rôle que les Sénats nommés sans la participation de la nation. Voyons, en effet, ce qui se passe aux États-Unis et en Belgique, pays où le Sénat est électif.

112. — La Constitution américaine dit dans son art. 1, section 7 : « Tout bill pour la levée des impôts doit prendre naissance dans la Chambre des représentants ; mais le Sénat peut y concourir par voie d'amendement, comme pour les autres bills. »

Les États-Unis, bien qu'ils aient admis, comme l'Angleterre, le principe de la dualité des Chambres, ont donc répété le principe constitutionnel qui refuse à la Chambre haute, en matière financière, le droit d'initiative et le droit d'amendement. La raison de cette règle ne se retrouvait pas, en effet, chez un peuple où il n'y a d'héréditaire que la liberté et où le Sénat ne présente pas un caractère privilégié.

On sait que le Sénat américain use largement de son droit d'amendement et qu'il possède, dans le vote du budget, une grande influence, malgré le droit de priorité dont on avait voulu faire un avantage pour la branche populaire du Congrès.

113. — L'art. 27 de la Constitution belge est ainsi conçu : « L'initiative appartient à chacune des trois

branches du pouvoir législatif. Néanmoins, toute loi relative aux recettes et aux dépenses de l'État, au contingent de l'armée, doit d'abord être votée par la Chambre des représentants. » En Belgique, comme en France, on s'est demandé si le Sénat a la faculté d'amender les projets de loi de la Chambre des députés, en matière financière. La question avait été soulevée devant la Commission de législature chargée de préparer le projet de la constitution belge : elle fut résolue par neuf voix contre 5, et l'article présenté en ce sens fut adopté par le Congrès.

« Le texte et l'esprit de la Constitution se réunissent donc en faveur de l'opinion qui accorde au Sénat, d'une manière absolue et même en matière de milice et d'impôt, le droit d'amender les projets qui lui sont transmis par l'autre (1). »

Nous croyions que l'art. 8 de la loi du 24 février 1875 doit recevoir la même interprétation et que la restriction indiquée dans la Constitution belge par le mot *néanmoins,* et dans la Constitution française par le mot *toutefois,* porte seulement sur le droit d'initiative.

114. — De même que les Sénats électifs des États-Unis et de Belgique, on doit donc admettre que notre Sénat français ne saurait être réduit au rôle secondaire d'un Sénat privilégié. En vain dira-t-on que lui permettre d'amender le budget, c'est lui laisser

(1) Thonissen, *la Constitution belge*, 1 vol. in 8, p. 150.

prendre l'initiative d'un crédit, c'est-à-dire d'une loi de finances, initiative à lui défendue. On oublie que le budget ne forme dans toutes ses parties qu'une seule loi, et non pas autant de lois différentes que d'articles distincts ; que dès lors, demander le rétablissement d'un article, ce n'est pas prendre l'initiative d'une loi de finances, mais seulement proposer un amendement. Or, aucun texte constitutionnel n'interdit au Sénat d'amender les lois de finances, et il est admis qu'il a en matière législative des droits égaux à ceux de la Chambre des députés, hormis ceux qui lui sont expressément retirés.

La Constitution, en effet, établit seulement que le budget sera d'abord soumis à la Chambre des députés, mais elle ne réduit en aucune façon le droit d'amendement du Sénat. Il lui appartiendra donc de juger s'il usera ou non de son droit.

Sans doute, si la Chambre des députés persiste dans ses résolutions, on peut craindre des conflits et concevoir de graves inquiétudes sur le sort du budget. Mais, en refusant au Sénat le droit d'amender telle ou telle partie du budget, on ne saurait éviter les conflits, car il pourra toujours refuser le vote d'ensemble, surtout quand il s'agit de résister à des velléités d'abrogations indirectes des lois.

115. — Il faut donc lui laisser la plénitude de son droit, car, en obligeant ainsi les deux Chambres à des concessions, on se conformera mieux à l'esprit de la Constitution, qui veut l'entente et la transaction perpétuelle entre les pouvoirs publics.

## SECTION III

### MISE EN ACCUSATION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET DE SES MINISTRES. — DROIT DE DISSOLUTION

SOMMAIRE :

116. — Diversité des hautes Cours politiques.
117. — Système de la Constitution de 1875.
118. — Ses avantages.
119. — La Constitution de 1875 a donné au Sénat un rôle spécial en matière de dissolution.
120. — Cas de dissolution.
121. — L'intervention du Sénat est une précieuse garantie.

116. — Si la règle de la dualité des Chambres est universellement admise, l'attribution de la juridiction politique est loin d'avoir été accordée partout à la même institution. L'organisation des hautes Cours politiques a donné lieu aux systèmes les plus divers. On trouve, en effet, des Constitutions d'après lesquelles la juridiction politique appartient :

1° Au Parlement, comme dans la Grande-Bretagne, la Hongrie, l'Italie, l'Espagne, le Portugal, etc. ;

2° A la Cour suprême de droit commun, comme en Belgique, Pays-Bas, Allemagne ;

3° A une haute Cour spéciale, comme en Suède, Autriche, Grèce, Russie ;

4° A un tribunal présentant un caractère mixte, c'est-à-dire, contenant à la fois un élément appartenant à l'ordre politique et un élément appartenant à l'ordre judiciaire, comme en Norwège, Danemarck, Irlande, grand duché de Bade, etc.

La Constitution des États-Unis a adopté aussi un système particulier, dont le caractère essentiel est d'admettre la mise en accusation par la Chambre des représentants et le jugement par le Sénat. Mais il convient de remarquer que sa compétence est restreinte au droit de prononcer la destitution et l'incapacité d'exercer aucune fonction, sans que l'application par le Sénat de cette pénalité déterminée fasse obstacle au cours de la justice ordinaire et à l'application des peines de droit commun.

117. — En France, depuis 1789, on a adopté les systèmes les plus divers. Nous dirons seulement que la Constitution de 1875 détermine ainsi, en matière politique, le rôle et les attributions des deux Chambres : « Le Président de la République ne peut être mis en accusation que par la Chambre des députés et ne peut être jugé que par le Sénat.

Les ministres peuvent être mis en accusation par la Chambre des députés pour crimes commis dans l'exercice de leurs fonctions. En ce cas, ils sont jugés par le Sénat.

Le Sénat peut être constitué en Cour de justice par un décret du Président de la République, rendu en Conseil des ministres, pour juger toute personne prévenue d'attentat commis contre la sûreté de l'État.

Si l'instruction est commencée par la justice ordinaire, le décret de convocation du Sénat peut être rendu jusqu'à l'arrêt de renvoi. Une loi déterminera le mode de procéder pour l'accusation, l'instruction

et le jugement » (art. 12, L. 16 juillet 1875). Cette loi n'a pas été faite et l'on ne peut faire que des vœux pour que cette lacune soit comblée.

118. — Comme on le voit, on a confié au Sénat le soin de veiller à la garde de la Constitution, on l'a érigé en tribunal politique, parce qu'on a jugé qu'il serait moins exposé que la Chambre aux contre-coups violents de l'opinion publique.

Les tribunaux et les cours d'assises ne sont pas, au reste, dans les conditions utiles pour juger certains personnages politiques, les ministres par exemple, qui sont au-dessus des magistrats. Les membres de la Chambre haute, qui sur les questions de politique possèdent certainement des lumières spéciales, seront donc plus à même de porter sur les actes ministériels un jugement équitable. La Chambre des députés ne pourrait remplir la même fonction, car elle est animée de toutes les émotions populaires. Sa vigilance se changerait souvent en méfiance, elle ne verrait partout que complots et attentats.

119. — Le Sénat présente donc l'avantage de former une haute Cour toute constituée pour juger les délits politiques. Il sert aussi, dans la Constitution de 1875, à entourer de garanties le droit de dissolution accordé au Président de la République. Celui-ci ne peut, en effet, dissoudre la Chambre des députés que « sur l'avis conforme du Sénat ».

120. — Lorsqu'il s'élève entre les deux Chambres des dissentiments profonds autres que des dissi-

dences passagères, inévitable résultat de la coexistence de deux assemblées, différentes d'origine et de tempérament; lorsque deux partis opposés se trouvent avoir la majorité, chacun dans une Chambre, et que l'une se met en hostilité ouverte avec le Ministère soutenu par l'autre; ou bien encore lorsque la Chambre, par ses divisions et son inconsistance, se trouve impuissante à remplir son rôle, la dissolution apparaît comme le régulateur suprême de la machine gouvernementale, comme le seul moyen de trancher les conflits et de mettre fin aux crises extraordinaires.

121. — La discussion publique qui aura lieu au sein du Sénat sera un avertissement donné à tous de la gravité de la situation. Elle sera une garantie précieuse contre le danger des dissolutions, irréfléchies ou téméraires, destinées à troubler ou irriter le pays.

L'intervention du Sénat sera donc légitime autant que salutaire, car elle permettra à la nation de se prononcer plus sûrement.

## SECTION IV

### RÉUNION DES DEUX CHAMBRES EN ASSEMBLÉE NATIONALE

SOMMAIRE :

122. — Institution nouvelle.
123. — Sa composition.
124. — Cas de réunion de l'Assemblée nationale.
125. — Siège de l'Assemblée nationale.

122. — Nous ne saurions terminer cette étude sur la dualité des Chambres sans signaler une combinaison qui n'avait pas encore été introduite dans nos Constitutions et qui n'existe même nulle part ailleurs. Nous voulons parler de la réunion des deux Chambres, faites pour être ordinairement séparées, en une seule Assemblée, l'Assemblée nationale : on lui donne habituellement le nom de Congrès, bien que le terme ne soit pas légal.

123. — Le Congrès a son bureau composé des président, vice-présidents et secrétaires du Sénat (art. 11, L. 16 juillet 1875). C'est là, il faut le reconnaître, pour la Chambre haute, un véritable droit de préséance qui, en certaines conjonctures, pourrait lui servir de protection. Il apparaît, il est vrai, plus que compensé par l'infériorité numérique du Sénat. Le Congrès se compose en effet de 557 députés et de 300 sénateurs, et s'il existe au sein de la Chambre des députés une forte majorité sur la question soumise au Congrès, elle sera maîtresse de la décision.

124. — L'Assemblée nationale n'est qu'un rouage extraordinaire, rarement mis en jeu. Elle ne peut se réunir que dans deux cas déterminés, et dans chacun d'eux sous des conditions et avec un caractère bien distincts, C'est d'abord à titre d'Assemblée électorale, ensuite à titre d'Assemblée constituante.

Elle forme un collège électoral pour déférer la présidence de la République, devenue vacante par décès ou toute autre cause. La réunion s'impose alors et il n'est pas besoin de l'assentiment préalable des deux Chambres. Mais le droit de l'Assemblée se trouve limité. On doit considérer toute délibération comme interdite, même sur les mérites de telle ou telle candidature, comme il est de règle dans tout collège électoral. D'un autre côté, aucune question de révision ne saurait y être soulevée, car le texte de la Constitution ne lui confère des droits que pour l'élection d'un Président. L'esprit de la Constitution apparaît dans l'article 8 (L. 25 février 1875), qui semble bien indiquer que la révision doive être précédée d'une délibération séparée et libre des deux Chambres. La règle, au reste, a été confirmée par les précédents.

Lorsque les deux Chambres sont appelées à former une Assemblée constituante, la réunion du Congrès n'a rien d'obligatoire. Il faut que chaque Chambre ait voté d'avance qu'il y a lieu à révision. L'initiative d'une pareille décision appartient au Gouvernement, comme aux membres des deux Chambres. Il faut cependant que toutes deux y consentent. Il

est certain qu'on a cherché ainsi à protéger le Sénat, en rendant impossible toute réunion que sa majorité n'aurait pas d'avance acceptée.

La révision nous apparaît donc forcément limitée, car on ne peut concevoir que le Congrès puisse se réunir, tant que les deux Chambres ne seront pas d'accord sur la détermination précise des articles à réviser et sur la portée des changements proposés; en un mot, tant qu'il n'existera pas au Sénat comme à la Chambre des députés la confiance la plus entière dans les dispositions de la majorité du Congrès et comme la certitude absolue du résultat final.

125. — Depuis le retour des deux Chambres à Paris, c'est toujours à Versailles que le Congrès doit être convoqué. L'ancien siège de l'Assemblée de 1871 a été conservé par crainte des émotions que pourraient susciter soit une révision, soit une élection présidentielle. Les événements de ces derniers temps semblent montrer que cette précaution est quelquefois une mesure de sagesse.

# POSITIONS

## DROIT ROMAIN

### POSITIONS PRISES DANS LA THÈSE

I. — Le dictateur n'est pas, en matière financière, sous la dépendance du Sénat.

II. — Le dictateur n'est pas soumis à l'*intercessio*.

III. — Le dictateur n'est pas soumis à la *provocatio*.

IV. — Le dictateur est irresponsable.

V. — Pendant la dictature, toutes les magistratures ne sont pas suspendues.

### POSITIONS PRISES EN DEHORS DE LA THÈSE

VI. — Le seul consentement était insuffisant pour la formation du mariage. Il fallait de plus que la femme fût mise à la disposition de son mari.

VII. — Sous Justinien, les *chirographa* forment encore des obligations littérales.

VIII. — Le sénatus-consulte Velléien a été inspiré autant par des considérations politiques et sociales que par une pensée de protection pour la femme.

## DROIT CONSTITUTIONNEL

### POSITIONS PRISES DANS LA THÈSE

IX. — La dualité des Chambres n'est pas contraire à la logique.

X. — La dualité des Chambres est utile à la séparation des pouvoirs.

XI. — La dualité des Chambres convient aux sociétés démocratiques.

XII. — En matière de lois de finances, sauf la question de priorité, le Sénat a les mêmes pouvoirs que la Chambre des députés.

XIII. — La compétence du Congrès est absolument limitée et ne saurait dépasser l'examen du point particulier qui lui est soumis, sans violer l'art. 8 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875.

## DROIT CRIMINEL

XIV. — Le médecin qui par ignorance cause la mort du patient est coupable d'homicide par imprudence.

## DROIT CIVIL

XV. — Le commencement de preuve par écrit exigé par l'art. 341 pour établir la maternité naturelle est celui dont il est question dans l'art. 324 et non celui qui est défini par l'art. 1347.

XVI. — La propriété des cours d'eau qui ne sont ni navigables, ni flottables, appartient aux riverains.

XVII. — Les tribunaux français, appelés à déclarer exécutoire un jugement rendu en pays étranger, doivent se borner à une simple vérification matérielle de l'existence légale du jugement.

## DROIT COMMERCIAL

XVIII. — La femme mariée qui veut être commerçante ne peut se faire autoriser par la justice lorsque son mari refuse de l'autoriser.

XIX. — La femme mariée dont le mari est en état d'absence peut se faire autoriser par la justice à faire le commerce.

*Le Doyen*,
LÉOPOLD THÉZARD.

Vu et permis d'imprimer :
*Le Recteur*,
ED. CHAIGNET,

# TABLE DES MATIÈRES

## DROIT ROMAIN


Pages.

INTRODUCTION ..... 1

Chapitre premier. — Origine incertaine de la dictature. — Nomination du dictateur ..... 5

Chapitre II. — Caractère de la dictature. — Du maître de la cavalerie, auxiliaire obligé du dictateur ..... 18

Chapitre III. — Attributions du dictateur ..... 26

Section I. — Dictateurs militaires ..... 30

Section II. — Dictateurs civils ..... 33

Chapitre IV. — Rapport de la dictature avec les autres institutions politiques ..... 36

Section I. — Rapport de la dictature avec le Sénat .. 37

Section II. — Rapport de la dictature avec les autres magistratures et principalement le tribunat ..... 43

Chapitre V. — Le dictateur est-il soumis aux lois d'appel et au principe de la responsabilité? Rôle de la dictature ..... 48

Chapitre VI. — Décadence de la dictature ..... 56

Liste des dictateurs et des maîtres de la cavalerie ... 63


## DROIT FRANÇAIS


INTRODUCTION ..... 1

PREMIÈRE PARTIE. — DE LA DUALITÉ DES CHAMBRES DANS LES CONSTITUTIONS MODERNES ..... 5

Chapitre premier. — Constitution anglaise ..... 5

Chapitre II. — Constitution des États-Unis ..... 26

Chapitre III. — Bref examen des autres constitutions. 37

Pages.

DEUXIÈME PARTIE. — HISTORIQUE DE LA DUALITÉ DES CHAMBRES EN FRANCE ..... 43

Chapitre premier. — I. Constitution de 1791 ..... 43
— II. Constitution de 1793 ..... 43

Chapitre II. — I. Constitution de l'an III ..... 50
— II. Constitution de l'an VIII ..... 50
— III. Acte additionnel du 22 avril 1815. 50

Chapitre III. — I. Charte de 1814 ..... 59
— II. Charte de 1830 ..... 59

Chapitre IV. — I. Constitution de 1848 ..... 65
— II. Constitution de 1852 ..... 65

Chapitre V. — I. Constitution de 1875 ..... 72
— II. Conclusion résultant de l'historique de la dualité des Chambres ..... 72

TROISIÈME PARTIE. — THÉORIE DE LA DUALITÉ DES CHAMBRES ..... 79

Chapitre premier. — Examen et réfutation des principes invoqués contre la dualité des Chambres ..... 79

Section I. — Examen du principe de l'unité de souveraineté ..... 83

Section II. — Examen du principe de l'unité de volonté ..... 88

Section III. — La dualité des Chambres ne crée pas le conflit ..... 91

Chapitre II. — Raisons générales qui militent en faveur de la dualité des Chambres ..... 94

Chapitre III. — De la dualité des Chambres dans les sociétés démocratiques ..... 99

Section I. — Son utilité ..... 99

Section II. — Base d'organisation du Sénat ..... 103

Chapitre IV. — Attributions des deux Chambres ..... 115

Section I. — Rôle parlementaire des deux Chambres. 115

Pages.

Section II. — Rôle spécial des deux Chambres dans le vote des lois de finances..... 120

Section III. — Mise en accusation du Président de la République et de ses Ministres. — Droit de dissolution..... 127

Section IV. — Réunion des deux Chambres en Assemblée nationale..... 131

3635. — Poitiers, Imprimerie Générale de l'Ouest (Blais Roy et Cie), 7, rue Victor-Hugo et rue des Hautes-Treilles, 13.

Imp gén de l'Ouest